

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER -- FACULTÉ DE DROIT

L'INDIVIDU, L'ÉTAT, LE SYNDICAT

Leur rôle dans la vie économique depuis 1789



THÈSE

pour le

DOCTORAT ÈS SCIENCES POLITIQUES ET ECONOMIQUES

PAR

J. MAGNAN DE BORNIER



PARIS

Librairie FÉLIX ALCAN, 108, boulevard Saint-Germain (6^e)

1921

L'INDIVIDU, L'ÉTAT, LE SYNDICAT

Leur rôle dans la vie économique depuis 1789

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER -- FACULTÉ DE DROIT

L'INDIVIDU, L'ÉTAT, LE SYNDICAT

Leur rôle dans la vie économique depuis 1789



THÈSE

pour le

DOCTORAT ÈS SCIENCES POLITIQUES ET ECONOMIQUES



PAR

J. MAGNAN DE BORNIER



PARIS

Librairie FÉLIX ALCAN, 108, boulevard Saint-Germain (6^e)

1921

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

Faculté de Droit

- MM. Valéry**, doyen, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.
Moye, professeur de Droit international public, assesseur.
Charmont, professeur de Droit civil (en congé).
Morin, professeur de Droit civil.
Donnedieu de Vabres, professeur de Droit criminel.
Becqué, professeur de Droit civil.
De Nesmes-Desmarets, professeur de Droit administratif.
Roche-Agussol, agrégé d'économie politique.
Bastid, chargé de cours de Droit constitutionnel.
Dijol, chargé du cours de procédure.
Vincent, chargé du cours de Droit romain.
Suret, chargé de cours d'Economie politique.
Guenoun, chargé de cours d'Histoire du Droit.
Bosc, chargé de cours de Droit civil.
Vialleton, chargé de cours de Droit civil.
Vigié et Brémond, doyens honoraires.
Laborde et Chausse, professeurs honoraires.
Rochette, secrétaire.

MEMBRES DU JURY :

- MM. Morin**, *président*.
De Nesmes-Desmarets. }
Roche-Agussol. } *assesseurs*.

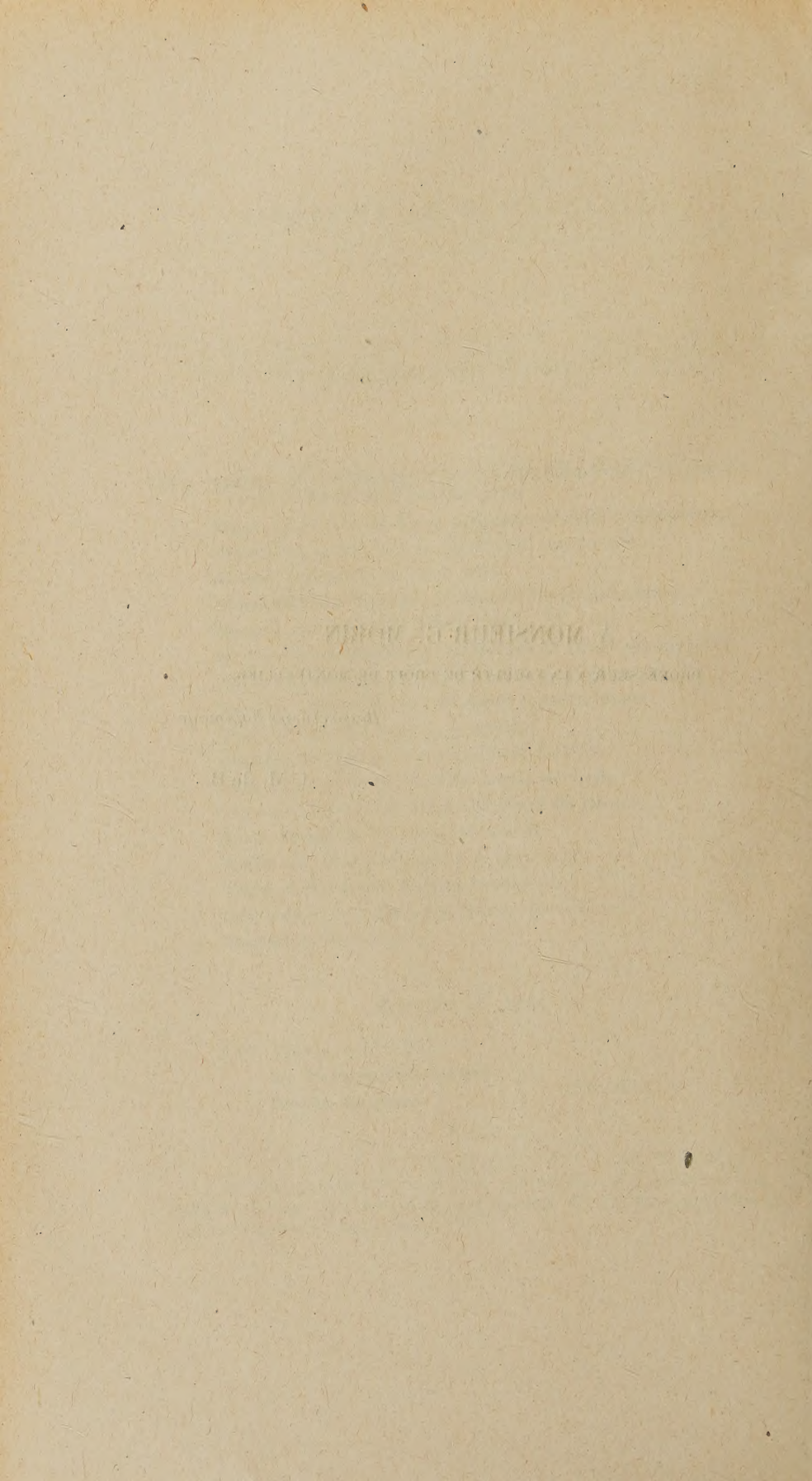
La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A MONSIEUR G. MORIN

PROFESSEUR A LA FACULTÉ DE DROIT DE MONTPELLIER

Respectueux hommage.

J. M. de B.



L'INDIVIDU, L'ÉTAT, LE SYNDICAT

Leur rôle dans la vie économique depuis 1789

INTRODUCTION

Il est un fait que l'on ne saurait contester : que les sociétés, comme tous les êtres vivants, vont en se modifiant. Leurs modifications sont lentement conditionnées par un grand nombre de facteurs : l'état de la production, la situation politique intérieure et extérieure, les idées qui agitent les hommes et leurs sentiments les uns pour les autres, etc. ; autant de causes extrêmement complexes et difficiles à prévoir. C'est pourquoi l'œuvre du législateur peut correspondre aux besoins du temps même dans lequel elle est faite, sans être le moins du monde en harmonie avec les besoins qui se révéleront peu après. L'action de l'économie, de la politique et de la psychologie sur le Droit est donc certaine, et il est souvent difficile de démêler la part de chacune.

C'est ce que nous pouvons constater en France depuis la Révolution de 1789. Au XVIII^e siècle, nous arrivons à un moment de cristallisation de la société ; pendant plus de cinq siècles, la Monarchie française a lutté pour établir son autorité sur tout le pays ; sa lutte avec la Féodalité s'est terminée à son avantage ; la

souveraineté se trouve presque entièrement concentrée entre les mains du Roi. En fait, on se trouvait donc dans une période de centralisation politique, et d'effritement des grands corps constitués. En les faisant lutter les uns contre les autres, la Monarchie leur avait fait perdre une bonne part de leur autorité à son profit.

A ce moment, les idées les plus individualistes au point de vue politique circulaient dans la société française. La doctrine du *Contrat social* de Rousseau, avec son individualisme extrême et sa centralisation forcée, correspondait assez aux besoins de la société d'alors, pour que son succès fût assuré.

Cet individualisme se retrouve aussi dans la vie économique du pays. La fin du XVIII^e siècle et le début du XIX^e sont, en général, des moments de production autonome dans de petites entreprises, n'employant que peu ou pas d'ouvriers. D'autre part, la fin du XVIII^e siècle est marquée par une forte réaction contre les corporations, dont les réglementations souvent surannées constituaient une entrave plutôt qu'un secours pour les producteurs. En même temps, en Angleterre, naissait l'Economie libérale, dont les tendances devaient encore accentuer ce mouvement.

On se trouvait ainsi, au moment de la Révolution, à un instant où les doctrines individualistes correspondaient aux besoins sociaux et économiques. Mais c'était là un moment de cristallisation sociale, politique et psychologique, et très rapidement, les règles de droit, en harmonie avec une situation de fait précise, se trouvèrent en désaccord avec les faits, lorsque ceux-ci eurent été modifiés par la vie. De cette désharmonie

entre les institutions juridiques et la vie est résulté un véritable malaise social, dont nous sentons aujourd'hui les effets. Il fallut donc, après bien des hésitations, se décider à mettre le Droit à jour. Opération extrêmement difficile dans une société n'ayant pas de principe stable, ignorant si elle doit se relâcher de l'individualisme et de la centralisation, ou si elle doit, au contraire, maintenir plus que jamais la toute puissance de l'Etat et la séparation entre les individus, s'appuyant sur des lois d'une autre époque, dont l'esprit est souvent opposé à nos besoins journaliers. C'est toute une œuvre de construction juridique à entreprendre sur de nouvelles bases sociales et économiques.

C'est dans le domaine administratif que les premières retouches aux lois révolutionnaires furent effectuées ; puis le mouvement s'est étendu aux lois régissant la vie économique de notre pays. Mais un phénomène intéressant se produisit : la doctrine socialiste vint prendre une grande importance dans la vie politique. On sait que, pour les socialistes, l'Etat doit jouer un rôle considérable dans la vie économique du pays, rôle qui est souvent en dehors de ses attributions naturelles, et qui est toujours en dehors des attributions qui lui reviennent d'après la doctrine du *Contrat social*. Dans le régime contractuel révolutionnaire, la centralisation ne s'étendait qu'au domaine politique et administratif. Tout ce qui appartenait à l'activité privée des citoyens restait absolument libre ; l'Etat ne pouvait même, sans violer les principes reconnus, intervenir dans des affaires de ce genre.

Dans les doctrines socialistes, au contraire, la centra-

lisation s'étend à la vie économique, en partant de ce principe que l'Etat ne doit pas seulement considérer les citoyens comme égaux devant la loi, mais encore veiller à ce qu'ils soient économiquement égaux pour réaliser un idéal d'égalité absolue. Pour cela l'Etat, doit surveiller la répartition des richesses, donc intervenir dans les rapports entre les individus.

Depuis Saint-Simon et Enfantin jusqu'à nos jours, ces idées ont été répétées bien des fois et sous bien des formes. De là est sortie la conception d'un Etat-Providence, opposée à celle d'un Etat-Arbitre, indifférent et lointain; de cette conception est née une tendance à faire intervenir l'Etat dans les affaires laissées par le Droit Révolutionnaire dans le champ de l'activité individuelle. Cette tendance socialiste se retrouve dans nos lois d'assistance, de législation ouvrière, etc.

Mais dans notre Droit contemporain, elle se mélange avec deux autres tendances; l'une individualiste, qui correspondait à la réalité du moment où les Codes ont été conçus et promulgués, qui correspond encore à une quantité de besoins de notre nature humaine, et aussi de préjugés, que nos pères, ayant vécu sous un régime d'individualisme presque absolu, nous ont légués. L'autre, syndicaliste, et représentant le mouvement de la vie pendant le siècle dernier et à l'heure même où nous vivons. Cette tendance correspond aux nécessités de la vie professionnelle, momentanément éclipsées en 1789 par l'état d'esprit et les besoins actuels des hommes d'alors, mais réapparues dans notre vie contemporaine, où le capital et le travail sont les pôles de la vie sociale, entre lesquels oscillent la politique et les politiciens.

Trois tendances se trouvent ainsi en présence dans nos lois ; c'est leur histoire dans notre vie économique que j'entreprends ici. Il nous faudra tout d'abord examiner la doctrine de la Souveraineté Nationale, telle qu'elle résulte de la doctrine du *Contrat social*. Nous verrons ensuite l'application de ces théories dans notre Droit révolutionnaire et impérial ; puis, nous verrons, sous l'influence de la vie, les lois se modifier, et nous en arriverons ainsi au mouvement anti-individualiste de nos jours. Nous examinerons les lois récentes, portant atteinte à la souveraineté de l'Etat et à la souveraineté des individus, telles que les comprenait la Philosophie du XVIII^e siècle, et cela au profit d'un élément nouveau : le syndicat. Enfin, nous examinerons les ingérences de l'Etat dans la vie privée des citoyens, tant par la bienfaisance et la réglementation professionnelle que par la réglementation de certains contrats, comme le contrat de travail.

Nous pourrions ainsi suivre l'évolution d'une législation individualiste et centralisatrice en une législation solidariste et dispersée. Cette évolution n'est pas encore terminée, tant s'en faut. Mais il est cependant intéressant de souligner une fois de plus son existence.

CHAPITRE I

La Souveraineté Nationale

C'est une idée banale aujourd'hui chez les historiens du Droit de reconnaître que dans la période juridique que nous connaissons à l'heure actuelle le mieux, c'est-à-dire la période du développement du Droit romain et celle du Droit français, le Droit public et le Droit privé ont oscillé entre deux pôles d'attraction : la dissociation et la concentration.

C'est au II^e siècle de notre ère que le pôle de la concentration fut atteint pour la première fois dans cette période, avec la codification de l'Édit du Prêteur sous Adrien. Au XII^e et au XIII^e siècles, nous nous trouvons, avec le système féodal, en pleine dissociation. Puis, peu à peu, sous l'influence de la Monarchie Française, la Nation se forme et s'unifie ; la langue française s'étend, en même temps que l'influence du Parlement de Paris se fait sentir jusque sur les bords de la Méditerranée. Au XVIII^e siècle, l'unité nationale est presque réalisée, nos Rois ayant lutté pendant plusieurs siècles pour réunir sous leur sceptre les morceaux épars de la nation. La féodalité est définitivement vaincue et la souveraineté tend à se concentrer entre les mains du Roi seul. Mais, cette dernière transformation qui doit amener l'unification complète de la Nation française n'est pas encore complètement achevée.

Le Roi, certes, gouverne et administre tout le pays. Mais, à côté du pouvoir royal, en marge, pourrait-on dire, certaines reliques du passé demeurent, qui limitent l'autorité royale. Les privilèges de la noblesse, du clergé, des communes et des corporations d'une part ; la Coutume et le Droit romain, d'autre part ; un certain pouvoir réglementaire laissé aux Parlements et aux Corporations, pouvoir jalousement défendu par ses détenteurs ; et enfin l'existence même de ces grands corps sont autant de barrières dressées devant une tendance de plus en plus accentuée du pouvoir royal à prendre la direction de toutes choses.

L'évolution semblait donc devoir encore être longue jusqu'au moment où la souveraineté sans conteste du pouvoir royal serait reconnue et où l'égalité entre les habitants du royaume serait proclamée. Mais, à ce moment-là le système politique aussi bien que le système économique en vigueur furent soumis à une critique, sinon pénétrante, du moins passionnée. C'est à ce moment que Rousseau vint dire qu'à la base de toutes les sociétés, il y avait, ou *devait y avoir*, un contrat librement consenti. En conséquence, tous les hommes étaient égaux naturellement et devaient être égaux devant la loi. En même temps, Montesquieu établit la théorie du gouvernement parlementaire ; les Physiocrates faisaient une violente critique du système corporatif et préconisaient non seulement la liberté de l'industrie et du trafic dans le pays, mais encore la liberté absolue du commerce et du travail. C'est aussi à ce moment que se formait, avec l'aide de nos hommes, la jeune République américaine, dont toute l'élite intellectuelle française suivait la naissance avec passion.

Et c'est alors que, pour obvier à une crise financière, le Roi réunit les Etats Généraux. Les hommes qui s'assemblèrent à Versailles le 5 Mai 1789 étaient tous plus ou moins imbus des idées de Rousseau, des Physiocrates et des autres « philosophes » de l'époque. Leur réunion marqua le début d'une terrible crise où faillit sombrer la Nation, mais dont elle sortit seulement avec un régime nouveau : en quelques années, la Nation française, sa législation et son administration devinrent brusquement ce qu'elles seraient devenues progressivement en probablement plus d'un siècle si le cours normal des choses s'était poursuivi. Et comme cette transformation s'accomplit, non pas sous l'influence des faits, mais d'idées préconçues, elle se fit avec une rigueur de logique bonne en philosophie, mais regrettable en science sociale appliquée. S'il y avait eu continuation naturelle de l'évolution déjà commencée et non révolution, la transformation eût, sans doute aucun, été moins en antinomie avec la nature des choses.

Quoi qu'il en soit, ayant accepté pour vraies les opinions des philosophes contemporains, les hommes de 89 tirèrent logiquement, selon la grande tradition classique, une série de conséquences de ce système admis *a priori*. Ce système peut se résumer en deux points :

1° Toute souveraineté réside dans la Nation ;

2° Tout individu est absolument libre et égal, en fait comme en droit, à n'importe quel autre individu.

Ces deux principes s'expliquent logiquement, en effet, si l'on admet avec les députés de 1789 qu'à la base de toute société, il y a eu, ou il aurait du y avoir, un contrat. Voici des hommes, venant on ne sait d'où, qui,

un beau jour, se réunissent librement pour vivre ensemble et s'aider mutuellement. Qu'ils l'aient voulu ou non, à la base d'une semblable association, il ne peut y avoir qu'un contrat passé entre tous : chacun tirera le plus grand profit de la collectivité et la collectivité tirera le plus grand profit de chacun. Or, au moment où ces individus se réunissent, ils sont égaux en fait comme en droit, ayant tous une force à peu près égale et étant tous également indépendants les uns des autres. Puisque donc, à l'origine, tous sont égaux, il n'y a aucune raison pour que des inégalités soient survenues par la suite sans injustice. Et puisque tous les individus sont égaux, le droit de l'un ne dépasse pas le droit de l'autre ; venus librement à la Société, les individus doivent rester libres ; égaux à l'origine de la Société, ils le sont encore aujourd'hui.

D'autre part les individus se sont groupés pour se défendre *mutuellement* et s'apporter une aide *mutuelle*. Ce n'est pas avec un ou plusieurs d'entre les individus composant le groupement que le contrat a été passé ; c'est avec la collectivité, c'est-à-dire l'ensemble des co-contractants. En conséquence, toute obligation imposée à un individu doit venir de la collectivité, ou du libre consentement de cet individu. Or, la principale obligation de l'individu vivant en société est d'obéir à la loi ; la loi doit donc être l'expression de la volonté de la collectivité dont l'individu fait partie, c'est-à-dire de la nation entière.

En effet, par le Contrat Social, l'individu libre déclare qu'à l'avenir sa volonté individuelle coïncidera avec la volonté générale, appliquée aux intérêts communs des

associés ; il aliène ainsi une partie de sa liberté individuelle et de son autonomie ; et encore, dans la majeure partie des cas — chaque fois que l'individu fera partie de la majorité — sa volonté propre se trouve *naturellement* la même que celle de la collectivité. La renonciation à la volonté individuelle n'existe donc que pour le minoritaire ; et cette abdication ne lui est demandée que pour ce qui a trait à l'intérêt général de la collectivité ; dans tous les cas où l'intérêt particulier, soit à un individu, soit à une catégorie d'individus, est seul en jeu l'autonomie individuelle absolue est maintenue et l'individu ne saurait être engagé par un acte passé par un autre que lui-même.

Tels sont donc les principes que les Constituants se sont imposés pour accomplir leur œuvre. Nous allons voir maintenant les conséquences qu'ils ont tirées de ces principes.

Nous avons dit que, depuis le XIII^e siècle, le Roi, représentant du pouvoir central, tendait à s'emparer de tous les pouvoirs, aussi bien législatifs que militaires, administratifs ou financiers.

Or en 1789, les auteurs de la Révolution proclament que la souveraineté ne réside pas en la personne du Roi, par une délégation de la Toute Puissance Divine, mais dans la Nation prise en corps, par suite du Contrat Social. Vont-ils continuer à concentrer la souveraineté dans l'Etat ? Comment se justifiera cette concentration ?

Car le mouvement de concentration non seulement se continua, mais encore prit rapidement une grande ampleur.

Logiquement, cette concentration s'explique fort bien, de par la théorie même du Contrat Social.

Il ne devait pas y avoir solution de continuité dans l'œuvre de concentration, mais seulement changement de titulaire de la souveraineté. Les Rois ont voulu être seuls à gouverner le pays parce qu'ils se considéraient comme les propriétaires du sol français et qu'ils voulaient être les seuls à commander dans leur propriété. La Révolution leur substitue, comme propriétaire, la Nation, supposée formée originairement par la libre réunion d'individus apportant chacun à la collectivité une force, donc un avantage. Si la Nation est née, c'est de la réunion de toutes ces forces : le Roi n'est plus le propriétaire du territoire national, il ne doit en être que le gérant, au nom d'une immense compagnie, formée par l'ensemble des Français.

Dans cette association, nul ne peut avoir plus de droit que n'importe quel autre, puisque, par définition, originairement, tous les associés ont apporté une part équivalente de richesse et de force, et que chacun n'a abdicqué une part de son indépendance qu'en vue de l'utilité générale, reconnue par la majorité. La loi doit donc être l'expression de la volonté générale, et non la manifestation de la volonté du Roi, représentant de Dieu sur la terre et souverain propriétaire du sol national. Cette loi, expression de la volonté générale, est évidemment la même pour tous les associés, puisque le contrat initial, conclu entre chaque individu et la masse de ses co-associés, est le même pour tous ; de même, la loi ne peut obliger un des contractants plus qu'un autre ; et elle ne peut varier d'un point à un autre du territoire

qu'ils occupent. La loi est donc une *disposition générale, manifestation de la volonté générale*.

D'autre part, pour que cette volonté générale puisse librement se manifester, les citoyens doivent tous être également libres et égaux. Du moment que la souveraineté réside dans l'ensemble des citoyens, il est inadmissible que l'un d'eux possède une importance plus grande qu'un autre, qu'il ait une supériorité quelconque sur ses concitoyens. S'il en était ainsi, la libre manifestation de la volonté générale serait impossible et il y aurait atteinte à la souveraineté de la collectivité. Chaque individu est, en conséquence, considéré comme étant absolument égal à n'importe quel autre individu. Tout doit se passer comme si les hommes étaient également intelligents, également riches, également patients, également raisonnables. De même qu'à l'origine, l'individu a passé un contrat librement avec la collectivité des autres individus et ne saurait être engagé que selon son contrat ou les modifications qui y ont été librement consenties par la collectivité à la suite des âges, de même un individu ne peut être engagé envers un autre individu que par une manifestation évidente de son intention de s'engager envers lui ; et cette manifestation sera un *contrat*, c'est-à-dire un *accord de volonté*. Tous les rapports individuels seront des contrats : la vente, le louage, le mariage sont des contrats, tout comme la liberté et l'égalité sont, en fin d'analyse, des contrats.

Ainsi sont réglés les rapports juridiques individuels, une égalité absolue étant supposée entre les hommes. Mais une autre idée que celle d'égalité se trouve aussi incluse dans cette conception de liberté absolue. C'est

l'idée, qui naquit à cette époque, du Libéralisme Economique, qui devait prendre son plein développement au début du siècle suivant. En effet, les Physiocrates en France et Adam Smith en Angleterre commençaient alors à enseigner que les intérêts individuels laissés libres finissent toujours par s'accorder pour le mieux des intérêts généraux, soit en vertu d'un décret de la Providence soit par ce que telle est la nature des choses. Les savants et les philosophes se trouvaient donc d'accord pour prescrire la liberté individuelle la plus absolue. Mais il ne fallait pas que les citoyens abusassent de cette liberté précieuse, fondement de tout l'édifice social. Il ne fallait pas, en particulier, qu'ils s'en servissent pour détruire l'égalité, sans laquelle la liberté n'est plus qu'un vain mot. Il convenait donc de déterminer, en vertu du Contrat Social, les actes qui seraient interdits, comme attentatoires tant à l'autonomie individuelle qu'à la puissance de la collectivité, représentée par l'Etat. C'est comme tel que le contrat d'association et particulièrement le contrat d'association entre gens de même métier fut condamné.

L'association est d'abord dangereuse pour l'autonomie individuelle. En effet, tout individu qui s'unit avec un ou plusieurs autres individus aliène une partie de sa liberté individuelle. De la réunion de ces individus naissent des droits qui ne sont propres à aucun des contractants et qui sont communs à tous; un phénomène juridique et social se produit, la naissance d'une *personne morale*, individu réel bien que non physique, dont la personnalité se superpose à celle des hommes qui la composent, sans toutefois se con-

fondre avec elle. Ce n'est plus avec un certain nombre d'individus réunis que les contrats seront passés ; ce sera avec la personne morale, l'association.

Or, cette personne morale, du fait même qu'elle jouit de la personnalité, a une volonté distincte de celle des membres qui la composent. Cette volonté, extérieure aux membres du groupement est cependant capable de les engager, même si leur volonté individuelle ne coïncide pas avec elle. En effet, la volonté collective — celle de l'association, — est représentée par la majorité, si l'on veut que le groupement puisse se développer normalement : « Le régime de l'unanimité est irréalisable dans l'action. C'est un régime d'inertie, un régime de mort (1) ». Mais, s'il y a majorité, il y a également et nécessairement une minorité, qui est engagée malgré elle, contre sa volonté individuelle. Et, au moment où l'individu décide de faire partie de l'association, il ignore si, à un moment donné, il ne comptera pas parmi les minoritaires. Nous avons vu plus haut qu'il en est ainsi dans la plus grande des associations, la Nation, où la minorité est censée avoir consentie, au moment du Contrat Social, à ce qu'il ne soit tenu aucun compte de sa volonté pour les choses d'intérêt général.

Ce que des hommes en toute liberté peuvent faire pour créer un organe nécessaire au développement de la civilisation et de la sécurité, ils le peuvent parce que les intérêts en jeu sont ceux du groupement tout entier. Mais ils ne le peuvent pas quand il s'agit uniquement

(1) G. MORIN. Révolte des faits contre le Code, p. 169.

d'intérêts communs à une seule catégorie de membres du groupement. Même volontairement et expressément l'individu ne peut, sans danger pour le groupement — nous le verrons à la suite — prendre l'engagement du laisser molester sa liberté et sa volonté individuelles : en acceptant de reconnaître comme sienne une volonté différente — et parfois contraire — de son propre sentiment, il perdrait à la fois la liberté et l'égalité ; l'équilibre des institutions sociales se trouverait ainsi gravement compromis.

D'autre part, un individu, quand il passe un contrat avec un autre individu, prend un engagement déterminé quant à son objet ; quant aux conséquences, elles sont généralement prévisibles pour un homme d'une intelligence moyenne, tel que le suppose l'ordre social contractuel. Mais en matière d'association, la prévision est fort difficile, puisque l'acte même d'association peut se modifier indépendamment de la volonté individuelle ; on ne peut présumer exactement ce que la majorité en fera. C'est donc un acte déterminé présentement, mais indéterminé pour l'avenir, ce qui est contraire à l'essence même du contrat, qui doit, comme la loi, statuer non seulement pour le présent, mais encore pour l'avenir.

En deuxième lieu, si elle est dangereuse pour l'autonomie individuelle des associés, l'association ne l'est pas moins pour la liberté individuelle des non-contractants. C'est à juste titre que le proverbe dit que l'union fait la force ; des efforts isolés, même violents, ne peuvent jamais avoir la même énergie, la même ténacité que l'effort collectif ; la poursuite d'un but com-

mun par un certain nombre d'individus leur fait adopter la même ligne de conduite, en même temps qu'ils peuvent s'apporter un aide réciproque, grâce à laquelle ils pourront imposer leur volonté aux non-contractants. La liberté individuelle de ceux-ci se trouve donc lésée par l'intervention possible de l'association dans le contrat individuel qu'ils passeront avec un de ses membres. L'autonomie de l'associé, même majoritaire, est limitée par la volonté de son association ; l'autonomie du non associé est également limitée, dans la même mesure, par cette même volonté chaque fois qu'il voudra traiter avec un des associés. Aussi, l'association est contraire à la fois à la liberté et à l'égalité qui doivent être la base de tous les rapports juridiques individuels ; la seule association licite est celle qui permet aux hommes de vivre libres et en progrès : la Société, représentée par l'Etat.

Enfin, il nous reste maintenant à examiner comment l'existence de l'association peut constituer un danger pour cet Etat. C'est dans sa souveraineté que l'Etat est menacé par l'existence d'associations, et cela, pour les mêmes raisons qui les rendent dangereuses à la liberté individuelle des non contractants. Si, dans la conclusion des contrats individuels peut intervenir une tierce personne, qui n'est pas directement intéressée à l'affaire qui se conclue, la liberté du contrat est entravée par cette intervention. Comment se fera cette intervention ? Deux cas sont à envisager : ou bien l'association intervient directement entre ses membres et des non-contractants ; ou bien l'association décidera, par voie

générale, que ses membres devront agir de telle ou telle manière dans telle ou telle circonstance.

Dans l'un et l'autre cas, il y a atteinte aux prérogatives de la souveraineté de l'Etat. Celui-ci, en effet, est chargé d'assurer le bon ordre et la sécurité dans les relations. Si une circonstance particulière nécessite une réglementation spéciale des contrats individuels, c'est la puissance sociale qui doit intervenir en vertu des pouvoirs de police que lui confère le Contrat Social. Quiconque, sans une délégation de la Nation souveraine, intervient dans un contrat qui ne le concerne pas personnellement, commet un abus de droit et s'empare d'une autorité qui n'appartient qu'à la Nation tout entière. La personnalité morale n'étant qu'une analogie reconnue entre un homme et un phénomène social, le groupement, il en résulte qu'une personne morale ne peut avoir plus de droits qu'un individu quelconque ; en conséquence, la personne morale qui traite avec un individu quelconque doit le faire sur un pied d'absolue égalité, et ne doit intervenir que dans les affaires qui lui sont propres. En intervenant dans les contrats individuels de ses membres, l'association agit comme représentant les intérêts d'une catégorie d'individus ; elle sort donc de l'égalité que l'Etat a pour mission de maintenir dans les rapports sociaux. Elle trouble l'ordre public et s'empare d'une autorité qui doit rester le privilège unique de la Puissance publique.

Dans l'autre hypothèse, le groupement agit par voie réglementaire, en décidant que ses membres ne pourront contracter individuellement qu'à certaines conditions déterminées. Ici encore, il y a usurpation des pou-

voirs souverains de l'Etat. En effet, l'acte dont il est question est général ; il ne vise pas un cas particulier, mais tous les cas d'un certain genre qui se présenteront à l'avenir. C'est une sorte de *loi* que l'association impose à ses membres et à tous ceux qui voudront traiter avec eux ; loi générale, puisqu'elle doit s'appliquer à des individus indéterminés au moment où elle est faite ; loi particulière, puisqu'elle ne s'appliquera qu'à des individus ayant un lien quelconque avec l'association. Il y a donc la création d'une sorte d'Etat dans l'Etat ; Etat particulier, édictant des lois générales sur les intérêts particuliers de ses membres. Un tel règlement se superpose à la loi générale de l'Etat, et tend donc à dissocier la souveraineté de la collectivité entière au profit des collectivités particulières : il permet à un individu, qui, bien que collectif, n'a cependant pas plus de droits qu'un individu ordinaire, d'accomplir des actes qui obligeront d'autres individus, alors que ceux-ci n'auront en rien participé à la confection de ces actes.

Enfin, il est inutile de parler de l'« esprit de corps », et de son sectarisme. Le groupement peut faire obstacle à la réalisation de certains rapports entre l'Etat et les individus ; il peut être un ferment de révolte ; les haines et les amitiés qui peuvent séparer ou unir divers groupements sont des sources inépuisables de troubles sociaux.

Pour tous ces motifs, le « contrat d'association » doit donc être interdit dans une nation libre, égalitaire et basée sur le Contrat Social.

Les principes que nous venons d'étudier peuvent se résumer ainsi :

En vertu du Contrat Social, toute souveraineté réside dans la Nation ;

Les citoyens ne peuvent être obligés que par la loi, et la loi est la volonté de la Nation légalement représentée par sa majorité ;

Tous les citoyens sont absolument indépendants les uns des autres ;

Ils sont absolument égaux :

Le Contrat Social garantit à la fois leur indépendance et leur égalité ;

Il n'y a que l'Etat, c'est-à-dire la Nation tout entière, qui puisse imposer sa volonté à un individu quelconque, comme lui étant supérieure.

Nous étudierons dans le chapitre suivant la manière dont ces principes furent mis en application par notre Droit révolutionnaire.

CHAPITRE II

Le Droit public Révolutionnaire et Impérial

Etant donné qu'à l'origine des rapports entre les hommes, on doit reconnaître l'existence, réelle ou fictive, d'un contrat, on doit en déduire que tous les individus sont égaux entre eux et que toute souveraineté réside dans l'ensemble du corps social, formant l'*Etat*. C'est ce que nous avons vu au cours du chapitre précédent.

L'Etat a une double tâche à accomplir : gouverner et administrer. Gouverner, c'est-à-dire diriger la politique intérieure et extérieure de la Nation, fixer par des lois générales les rapports que les individus doivent avoir entre eux et que leur collectivité doit avoir avec les autres collectivités d'individus ; administrer, c'est-à-dire gérer le domaine national, public ou privé, maintenir l'ordre et la sécurité et enfin, régler les rapports qui doivent exister entre les citoyens et la Nation.

L'administration doit donc, comme le gouvernement, être exercée sur eux-mêmes par les citoyens, grâce à l'intermédiaire de l'Etat. Elle fait partie de la *souveraineté*, car nul ne peut exercer un pouvoir s'il ne possède cette attribution ; et nul n'est souverain, que la collectivité des citoyens unis par le Contrat Social et

représentés par l'Etat, en vertu du principe de l'égalité des citoyens. En conséquence, tous les citoyens doivent participer à l'œuvre administrative comme ils participent à l'œuvre gouvernementale.

Nous allons étudier l'application de ce principe d'abord dans le droit révolutionnaire; puis nous en verrons le plein épanouissement dans la législation administrative consulaire et impériale.

Au moment où la Révolution éclata, la division administrative du royaume n'était pas uniforme. Chaque grand service avait ses divisions territoriales; et ces diverses divisions se superposaient les unes aux autres: provinces, baillages et sénéchaussées, gouvernements, généralités, intendances, ressorts de Parlement, diocèses, etc.

Il est évident que cette multiplicité de divisions avait certains inconvénients; en outre, il y avait parfois de grands écarts entre l'importance de deux divisions de la même catégorie. Sans aucun doute, on devait donc apporter des modifications et des simplifications à la division administrative du pays. Mais il aurait fallu, autant que possible, respecter les principes d'après lesquels ces unités administratives s'étaient formées; les provinces avaient pour elles, souvent, une unité naturelle, une unité d'intérêts, et l'affinité de leurs habitants, liés entre eux par un long passé commun, par leurs habitudes et même par leur langue.

Mais cet ordre naturel des choses déplaisait fort aux membres de la Constituante. Il suffit de relire leurs discours pendant la discussion de la loi des 26 février-4 mars 1790, pour s'en convaincre; ils voulaient

détruire l'« esprit de province » qui leur paraissait une survivance des privilèges abolis le 4 août 1789 : « La division de la France... doit avoir pour but de fondre les esprits et les mœurs, de manière qu'il n'y ait en France que des Français, et non des Provençaux, des Normands, etc. », disait à l'Assemblée Nationale, le 4 novembre 1789, M. Duquesnoy (1). En présentant un projet où le nombre des nouvelles divisions administratives était accru, Mirabeau disait, le 10 novembre : « En cela, je crois détruire plus efficacement l'esprit de ces grands corps (les provinces) (2) ». Et l'on pourrait multiplier les citations de ce genre.

Les Constituants cherchaient donc à obtenir l'unification absolue des Français, par l'unification de la loi et l'unification de l'administration.

Avec le maintien de l'organisation existante, il n'y fallait pas penser. La cohésion et la forte individualité des provinces s'opposaient à ce que les différenciations disparussent entre elles, et à ce qu'une fusion complète s'opérât dans les mœurs de leurs habitants. Il fallait tout détruire et tout remplacer par un cadre administratif nouveau, ne correspondant que le moins possible aux réalités existantes, pour tuer le *provincial* et faire naître le *Français*.

C'est ainsi que naquit ce cadre administratif, généralement amorphe et sans grande vie propre qu'est le *département*, avec ses divisions en arrondissements, que l'on nommait alors districts, cantons et communes. Et

(1) *Moniteur Universel*, 1789, p. 338, col. 3.

(2) *id.* 360, col. 1.

de ces divisions, la dernière seule, à laquelle les Constituants n'auraient voulu donner qu'une importance minime, a gardé une vie qui semble devoir prendre de plus en plus d'importance. Cela est dû à ce que la commune est une *réalité* ; composée de gens ayant des intérêts communs et formant un groupement naturel, elle a une vie propre, réelle et naturelle, qui tire son existence des faits plus encore que de la loi ; tandis que les autres divisions ne sont que des cadres conventionnels, qui n'ont pu encore, après cent trente ans d'existence, faire complètement disparaître ni même oublier le vieux cadre naturel.

Sous l'Ancien Régime, la souveraineté appartenait, au moins théoriquement, au Roi. C'était de lui que gouverneurs, intendants et sub-délégués tenaient leurs pouvoirs. Des corps élus existaient, mais leur élection était une concession du pouvoir royal, et souvent, comme dans les Etats du Languedoc, il y avait dans ces corps des *membres nés* à côté des *membres élus*. Avec le régime nouveau, puisque la souveraineté résidait non plus dans la personne du Roi, mais dans la Nation elle-même, les fonctionnaires royaux et les corps privilégiés par le Roi devaient disparaître avec le cadre administratif de l'Ancienne France. Désormais, tous les pouvoirs devaient venir de l'élection : la loi serait faite par une assemblée élue, et cette assemblée contrôlerait le gouvernement ; l'administration devait également se faire par des corps élus. Chaque département et chaque district devaient donc être administrés par un *directoire* élu, assisté d'un conseil élu ; chaque commune aurait à sa tête une municipalité élue ; les juges, les évêques,

les curés, les officiers de la Garde Nationale et les officiers subalternes de l'armée régulière, devaient également tirer leur autorité de l'élection ; le Roi héréditaire n'était plus qu'une sorte de survivance monstrueuse d'un ordre de choses antérieur ; aussi son action était-elle strictement limitée et devait-elle surtout s'exercer à faire respecter la loi, volonté de la Nation représentée par le Corps Législatif. Le principe de la souveraineté nationale recevait donc dès le début, une application extrêmement étendue ; les administrations locales étaient bien placées sous l'autorité du Roi, mais le Roi n'avait presque plus d'autorité propre, et la Nation contrôlait ses actes par l'intermédiaire du Corps Législatif.

Ainsi, la masse des citoyens dominait tout, le gouvernement et l'administration.

Le système électoral de 1790 était fort compliqué. Il fallait d'abord distinguer entre les citoyens et les *citoyens actifs* ; seuls, ces derniers pouvaient prendre part au vote (1). Et, pour être citoyen actif, il fallait réunir certaines conditions d'âge, de domicile et de contributions. Le suffrage révolutionnaire était donc loin d'être universel ; c'était un suffrage censitaire et assez resserré. Étaient citoyens actifs, les Français âgés de 25 ans au moins, ayant un an de résidence dans la commune, n'étant ni serviteurs, ni domestiques à gages et payant une contribution égale à la valeur d'au moins trois journées de travail ; et pour l'appréciation de cette valeur, on prenait le salaire le plus bas de la catégorie d'ouvriers la moins payée dans la région.

(1) Pas plus que les membres de la Constituante, les Conventionnels n'admettaient qu'un individu ne possédant rien, put détenir une par-

Il nous faut remarquer que les Constituants, et les Conventionnels à leur suite, se préoccupèrent beaucoup d'une question qui semble, à l'heure actuelle, avoir perdu une grande partie de son importance : la crainte de la prédominance des représentants des villes sur ceux des campagnes dans les assemblées, législatives ou administratives, prévues par leur programme. « Nous avons attaqué tous les genres d'aristocratie, disait Mirabeau le 10 novembre 1789 ; celle que pourrait exercer les villes sur les villages serait-elle moins dangereuse ? » (1).

Cette crainte que tous les pouvoirs ne passent entre les mains des citadins s'explique par une double influence, très considérable à la fin du XVIII^e siècle ; d'abord l'idée du *bon sauvage*, qui représentait l'homme non

celle de l'autorité. Ainsi que nous l'avons remarqué au cours du chapitre précédent, c'est au propriétaire agricole qu'allaient toutes les faveurs des Révolutionnaires, et, à son défaut, au propriétaire tout court. Attribuer une parcelle de l'autorité à des non possédants leur paraissait stupide. « Je pense bien, disait Merlin de Douais à la Convention, au cours de la discussion de la Constitution du 5 Fructidor an III, que vous ne voudrez pas confier le sort de l'Etat à l'homme qui n'a rien et ne produit rien, à l'homme qui n'en est que le fléau (de l'Etat) ; je pense que vous ne voudrez pas donner à cet homme la moindre influence sur le gouvernement de la société ; ce serait tendre évidemment à son bouleversement et à sa destruction. » (*Moniteur*, an III, p. 1180, col. 2).

La Convention agita même — pour la repousser, — la question du vote des femmes « Les femmes..... disait le Représentant Lanjuinais, ne manquent pas d'intelligence ; elles ont de plus la volonté du bien ; nous répondrons en demandant quelle est la femme honnête qui ose soutenir qu'il n'y a pas unité entre le vœu de son mari et le sien ? L'époux, en stipulant pour lui, stipule nécessairement pour celle qui ne fait qu'un avec lui. Les femmes sont destinées, d'ailleurs, à un autre genre de gloire, plus flatteur peut-être ; elles sont appelées à former dès le berceau des âmes en qui brilleront toutes les vertus républicaines ; la mère des Gracches est leur modèle. » (*Moniteur*, an III, 1188, col. 3.).

(1) *Moniteur*, 1789, p. 356, col. 3.

civilisé, et prétendu naturel, comme seul réellement bon, innocent et sensible. Et l'on était porté, dans toute la société intellectuelle française, à s'attendrir sur les bons habitants des campagnes, dont les agrestes travaux et les jeux rustiques, entretenaient, loin des villes corrompues, l'innocence, la candeur, l'honnêteté et presque toutes les autres vertus dont l'imagination des poètes et des philosophes se plaisait à orner les Anciens et les sauvages. C'est l'idée qu'exprimait le Représentant Baudin, lorsqu'il disait, à la Convention, espérer « que nos institutions républicaines feront refluer dans ce séjour paisible du travail et de l'innocence — il voulait dire les campagnes — beaucoup de ceux que le bonheur y attend, quand il les a fuis dans l'oisiveté et l'agitation des villes » (1).

Comme tous leurs contemporains, les députés de la fin du XVIII^e siècle se laissaient donc mener jusqu'à un certain point par la sensiblerie pastorale de leur époque ; mais ce n'était pas tout. Beaucoup d'entre eux s'étaient passionnés pour les ouvrages du docteur Quesnay, et c'est là que nous voyons paraître la seconde influence en faveur des campagnards, celle des Physiocrates. A la suite de la « secte », ils considéraient que seuls les travaux agricoles sont vraiment productifs : tout ce qui n'est pas travail des champs est un travail stérile. Et c'est pourquoi on veillait attentivement à ce que les agriculteurs ne fussent pas relégués à l'arrière-plan, tant pour la représentation nationale que pour la formation des administrations locales et régionales. Cette préoccupation se maintint pendant toute la période révolution-

(1) *Moniteur*, an III, p. 1247, col. 1.

naire : « En un mot, nous voulons pour électeurs des hommes aux quarante écus », disait Lanjuinais pendant la discussion de la Constitution de l'an III (1). Ainsi, les campagnes devaient être arrachées à l'influence des villes : telle était l'idée du législateur révolutionnaire en matière d'élections.

Tout le monde se rappelle la manière dont se faisaient ces élections : les citoyens actifs de chaque canton se réunissaient une fois l'an, le Dimanche après la Saint-Martin, en *assemblées primaires* et nommaient des électeurs ; les électeurs, élus pour deux ans, se réunissaient en collège électoral du département pour nommer les membres du Corps Législatif, les Juges du Tribunal de Cassation, les administrateurs du département, l'Evêque du département, le Président et l'Accusateur du Tribunal criminel départemental et les Hauts-Jurés de la Cour de Justice. Les électeurs se réunissaient ensuite par districts pour nommer les membres de l'administration du district, les juges du Tribunal de district et les curés. Chaque année, le collège électoral départemental devait se réunir dans un chef-lieu de district différent et le collège électoral de district dans un chef-lieu de canton différent, afin d'éviter tant les brigues locales que l'influence continue et perverse des gens de la même ville. Enfin, les citoyens actifs de chaque commune nommaient directement les membres de la municipalité ; puis, par des scrutins spéciaux, ils élaient le maire, chef de la municipalité, et le procureur syndic de la commune, chargé de veiller à l'exécution de la loi et de poursuivre les affaires intéressant la commune.

(4) *Moniteur*, an III, p. 1244, col. 1.

Telle est, dans ses grandes lignes, le système instauré par l'Assemblée Constituante, consacrant la souveraineté nationale pour toutes choses et établissant une décentralisation déraisonnable. Il ne devait d'ailleurs pas tarder à subir des retouches. Les troubles qui accompagnèrent la Révolution détruisirent un peu cette belle ordonnance régulière et cette belle décentralisation. La Convention fut obligée, pour maintenir son action dans les départements, d'instituer, par la loi du 14 frimaire an II, des *agents nationaux*, créatures du gouvernement, dont le zèle était encore stimulé par les Représentants du Peuple en mission. En même temps les conseils de département étaient détruits et les districts prenaient une importance considérable au détriment des départements. Ainsi, la décentralisation de la Constitution de 1791 ne put se maintenir longtemps, même en Droit.

Les Conventionnels profitèrent de l'expérience de quatre années, et comprirent qu'une administration aussi décentralisée que l'avait été celle organisée par la Constituante, ne pouvait guère s'adapter à un gouvernement quelque peu énergique. Ils comprirent que le district était un rouage inutile dans ce mécanisme compliqué d'assemblées ; ils comprirent également que le gouvernement doit être représenté en province par une créature à lui, pour imposer l'exécution de la loi, et non par les élus des citoyens. C'est pourquoi la Constitution du 5 Fructidor an III fit disparaître le district, essaya une simplification de l'administration communale en plaçant une municipalité seulement au chef-lieu de canton, et plaça, à côté des administrateurs élus, un Commissaire du gouvernement, nommé par le Directoire Exécutif, pour veiller à l'exécution des lois.

Ainsi, il semblait qu'en l'an III, le législateur avait rétrogradé et était revenu un peu à un certain autoritarisme. Conformément au principe qui veut que la Nation, formée de citoyens librement unis par un contrat librement consenti, soit administrée par elle-même, on avait tout d'abord établi la décentralisation la plus folle, source de désordre et d'anarchie. C'était cependant conforme au principe du Contrat Social. Mais devant la situation difficile créée par cet état de choses, il avait fallu revenir à une action directe du gouvernement central sur les assemblées locales pour établir un peu de cohésion dans l'administration générale du pays et aussi pour prévenir -- et parfois exciter -- les empiètements des administrations les unes sur les autres et le débordement des assemblées locales par les associations particulières de citoyens. Ce n'était pas en effet le léger pouvoir juridictionnel donné aux directoires départementaux par le décret des 6-11 Septembre 1790 qui pouvait enrayer ce mouvement. Aussi la Convention dut-elle modifier le système de 1791, par les lois du 14 Frimaire an II et du 3 Fructidor an III, ainsi que nous venons de le voir.

Au premier abord, il semble donc qu'il y ait eu réaction contre la doctrine de 1789. Cependant cette nouvelle organisation était, elle aussi, en conformité avec la doctrine du Contrat Social, plus même que la première. En effet, nous avons vu que, d'après la doctrine contractuelle, tout pouvoir appartient à l'Etat. Or, le pouvoir administratif, pour n'être qu'une des branches de l'action gouvernementale, n'en est pas moins une des parties essentielles des fonctions de l'Etat.

De qui l'administration doit-il tenir son pouvoir? Est-ce uniquement de l'administré direct, ou n'est-ce pas plutôt de la Nation tout entière, qui a confié le soin de gérer son patrimoine et d'appliquer la loi à un gouvernement, présumé librement choisi et représentant la volonté de tous?

Les travaux préparatoires de la Constitution de 1791 ne laissent aucun doute à ce sujet, puisqu'il y est dit que les députés d'un département devront être considérés non comme les élus du département, mais bien de la Nation tout entière. Et il doit évidemment en être de même pour les administrateurs.

En effet, voici un habitant de Lille qui vient se fixer à Aix-en-Provence. En quelle qualité le directoire du département et le maire du canton lui imposeront-ils des obligations, si ce n'est en qualité de représentants de la Nation? Mais ces fonctionnaires ont été élus par les habitants du département et du canton; leur nomination ne dépend donc du Lillois que par une fiction de la loi: quelle sera sa garantie contre leur zèle, qui pourrait être intempestif? Ne se sentira-t-il pas plus en confiance si, auprès de l'administrateur élu, se trouve un délégué du gouvernement, chargé de veiller à l'observation de la loi? Car il aura participé au choix de ce délégué, puisque, comme électeur dans son pays, il aura contribué à la formation du gouvernement, comme il aura participé à l'élaboration de la loi.

Et ne serait-il pas plus logique encore de faire administrer tout le pays par des délégués du gouvernement, sans la participation d'administrateurs élus? C'est une question que nous examinerons par la suite.

Voyons maintenant quels étaient les droits des citoyens vivant dans le cadre administratif que nous venons de voir.

C'est pour se protéger que l'individu a passé un contrat avec d'autres individus, et a formé la société ; celle-ci doit donc apporter une aide constante aux associés et ne point les brimer. En conséquence, l'individu aura le droit de faire tout ce qui lui plaira, pourvu que son action ne nuise pas aux autres individus ; selon la formule consacrée, la liberté des uns est limitée par la liberté des autres. La Société aura pour rôle de veiller à ce que la liberté individuelle de chacun soit respectée. Pour cela, elle établit des lois déclarant ce que chacun doit ou ne doit pas faire ; ensuite, elle veille à l'exécution de ces lois, grâce à ses pouvoirs de police, qu'elle tient du Contrat Social.

Aussi, au début de la Révolution, la Liberté comprenait-elle toutes les libertés : liberté individuelle, liberté de penser, liberté de la presse, liberté de réunion et d'associations politiques, liberté du commerce et du travail. C'était l'âge d'or de la Liberté : il ne devait guère durer.

En effet, — et il faut insister sur ce point essentiel — la Liberté est issue du Contrat Social ; par ce contrat, toute souveraineté passe à la collectivité, et la collectivité, c'est l'Etat. D'autre part, l'individu doit être essentiellement libre pour pouvoir traiter sur un pied d'égalité absolue avec n'importe quel autre individu. Il ne peut se prévaloir que de sa seule volonté individuelle, même quand il invoque le Droit que la Nation a créé : ce Droit est en effet l'expression de la volonté générale,

avec laquelle doit coïncider, en vertu du Contrat Social, sa propre volonté. Il est donc inadmissible que l'individu aliène une part, si minime soit-elle, de sa liberté, grâce à laquelle il peut avoir une volonté personnelle. Et c'est au nom de l'intégrité de sa liberté individuelle qu'on lui interdira certains actes qui, au moment où ils sont accomplis, peuvent être une manifestation de volonté et de liberté, mais qui, par la suite, peuvent devenir des entraves à l'exercice de la volonté et de la liberté.

C'est pourquoi les associations furent les premières frappées ; nous en avons exposé les raisons à la fin du chapitre précédent. En effet, le décret des 13-19 février 1790 interdit l'établissement ou le maintien des congrégations religieuses. Il y avait évidemment un certain nombre de raisons autres que les raisons philosophiques sur l'individualisme à la source de ce décret, mais il est également certain que les Constituants considéraient les vœux religieux comme contraires à l'ordre contractuel naturel, et ce sont justement ces vœux qui sont visés par l'article premier du décret.

Après les religieux, ce furent les gens de métier qui reçurent l'interdiction de se réunir en Corporations. On considérait, en effet, que celles-ci avaient deux résultats : empêcher la liberté du commerce et du travail dont elles avaient le monopole ; ensuite, d'être des associations, et comme telles, dangereuses tant pour l'autonomie des citoyens que pour la souveraineté de la Nation. Aussi, le décret des 2-17 mars 1791 ordonnait-il en son article 5, de supprimer tous les offices et pri-

vilégés de profession sous quelque dénomination qu'ils fussent établis.

Ce premier décret fut bientôt complété par celui des 14-22 juin 1791, bien connu sous le nom « de loi Le Chapelier. »

« L'anéantissement de toutes les espèces de corporations des citoyens de même état et profession étant une des bases fondamentales de la Constitution Française, dit l'article premier, il est défendu de les rétablir de fait, sous quelque prétexte et quelque forme que ce soit. »

« Les citoyens d'un même état ou profession, ajoute l'article 2, les entrepreneurs, ceux qui ont boutique ouverte, les ouvriers et compagnons d'un art quelconque, ne pourront, lorsqu'ils se trouveront ensemble, se nommer ni présidents, ni secrétaires, ni syndics, tenir des registres, prendre des arrêtés ou délibérations, former des réglemens sur leurs prétendus intérêts communs ».

C'est ainsi que le citoyen commença à goûter de l'isolement individualiste ; on ne s'en effraya d'ailleurs pas outre mesure à ce moment-là : les Corporations étaient depuis longtemps condamnées par les Philosophes et les Economistes, et elles formaient le genre d'associations le plus connu à cette époque, avec les congrégations religieuses. Les autres associations n'existaient guères sous l'Ancien Régime, et le début de Révolution connut surtout un genre spécial d'association, qui fut d'abord plutôt encouragé : c'étaient les *clubs* ou *sociétés populaires*, s'occupant passionnément de politique et dont on connaît l'influence sur les événements d'alors. Les clubs, il est vrai, ne formaient

pas absolument des associations, telles que la loi les définit aujourd'hui. Ils formaient bien plutôt des centres de réunions publiques, dont la légalité fut reconnue par plusieurs décrets tant de la Constituante que de la Convention. « Les citoyens ont le droit de s'assembler paisiblement, et de former entre eux des sociétés libres, à charge d'observer les lois qui régissent tous les citoyens », dit un décret des 13-19 novembre 1790. Un décret du 14 frimaire an II associa même les sociétés révolutionnaires à l'exercice du pouvoir exécutif, tout en interdisant les sociétés subversives, ou tendant au fédéralisme. Il commençait donc à y avoir restriction.

Après le 9 thermidor, le décret du 25 Vendémiaire an III interdit toute espèce de société populaire. Et naturellement, la Constitution du 5 fructidor an III réglemente toute cette importante matière : toutes corporations et associations contraires à l'ordre public sont interdites, de même que les sociétés populaires ; les sociétés s'occupant de politique sont licites, mais ne peuvent plus correspondre entre elles ni faire de pétitions, etc.

La liberté d'association reçut donc au cours des premières années du régime contractuel de fortes atténuations. Il est également une autre liberté, souvent réclamée sous l'Ancien Régime, qui subit aussi des diminutions : je veux dire la liberté de la presse.

En fait, elle existe en 1789. Elle est consacrée par la Déclaration des Droits de l'Homme et par la Constitution de 1791, puis encore par la Constitution éphémère de 1793 et enfin par celle de l'an III. Légalement pendant les dix dernières années du XVIII^e siècle, la presse fut absolument libre, sauf de l'an V à l'an VII, où cette

liberté reçut des restrictions légales, le 19 fructidor an V, à la suite du coup d'Etat accompli la veille. Mais pratiquement, il en fut bien autrement. Au fur et à mesure que la Révolution avançait, la liberté se restreignit jusqu'à ce que les gazettes des partis les plus avancés, maîtres du mouvement, fussent à peu près les seules à continuer leur publication : le Tribunal Révolutionnaire avait fait taire les autres.

Après le 9 Thermidor, une période de calme arrive ; les feuilles modérées et même réactionnaires recommencent à paraître. La Constitution de l'an III, dans ses articles 353 et 355 reconnaît une fois de plus la liberté de la presse. Mais peu après, la loi du 1^{er} Germinal an III sur la police, déclare que les provocations au pillage des propriétés publiques ou privées, à la restauration de la Monarchie ou à la destruction du régime républicain, constituent des crimes qui doivent être punis de la déportation. Puis, la loi du 27 Germinal an IV punit de mort tous ceux qui, par écrits imprimés, distribués ou affichés provoqueraient aux mêmes crimes ; dès le lendemain, une loi du 28 Germinal appliquait, par son article 5, les peines de la loi du 27 à tous ceux qui imprimeraient, colporteraient ou afficheraient les écrits incriminés. Et en outre, l'article premier de cette loi oblige l'auteur à signer, et l'imprimeur à indiquer son nom et son adresse.

Ces mesures ne suffirent pas, en raison de la mauvaise volonté du jury à reconnaître coupables auteurs ou imprimeurs. Aussi, au moment du Coup d'Etat du 18 Fructidor an V, les Directeurs firent-ils arrêter une soixantaine de journalistes ; le lendemain, une loi

du 19 Fructidor condamnait sans autre formalité ces journalistes à la déportation, et plaçait la presse sous la surveillance de la police pendant un an. Cette loi fut prorogée pour une nouvelle année à son expiration. Nous arrivons ainsi à la veille de l'an VIII avec un régime de rigueur et d'arbitraire. Et, au moment où les choses rentraient dans l'ordre constitutionnel, le Directoire donna un sévère avertissement aux journalistes en déportant ceux dont il était autorisé à se débarrasser par la loi du 19 fructidor an V, qui n'avait pas encore été mise à exécution.

Ainsi, théoriquement et légalement libre, la presse était en réalité soumise aux événements et aux gouvernements. Quelles conclusions pouvons nous tirer de cette constatation, tant au point de vue de la doctrine contractuelle qu'au point de vue de la souveraineté de l'Etat ? La presse d'opposition n'est que l'expression de la volonté des minorités ; et quand cette volonté s'exprime sur des choses publiques, il y a, en somme, manquement au Contrat Social, par lequel le citoyen s'engage à respecter l'opinion de la majorité et à agir comme si telle était son opinion personnelle ; en manifestant sa désapprobation, il fait donc preuve de mauvaise foi. Au point de vue du gouvernement, il devient un fauteur de désordre, puisque le gouvernement est légalement l'expression de la volonté générale et qu'en critiquant cette volonté, le désapproubateur s'oppose à sa réalisation ; il y a donc atteinte à la souveraineté nationale ; en conséquence, de tels blâmes doivent être interdits. Ce qui en reviendrait à ceci, que,

logiquement, sous le régime du Contrat Social, il ne devrait y avoir ni liberté de la presse, ni liberté de parole, ni liberté de pensée en dehors de la période électorale. Une fois le gouvernement constitué, la volonté générale connue, tout devrait être subordonné à cette volonté, celle de la majorité ; la seule manière dont le citoyen puisse manifester son opinion est le vote ; toute manifestation individuelle en dehors de celle-là serait contraire au pacte social. Et, tout en affirmant le contraire les révolutionnaires appliquaient fort bien la conclusion de ce raisonnement.

Ainsi, pas même dix ans après l'établissement de la Liberté, l'édifice commencé en 1789 se lézardait déjà. L'administration était encore fortement décentralisée, mais le pouvoir central commençait à s'immiscer dans les affaires locales ; la Liberté était de plus en plus réglementée, pour demeurer entière ; l'individu s'isolait de plus en plus : sa toute puissance, déterminée par la loi ne devait trouver d'autres bornes que la toute puissante indépendance des autres individus et la souveraineté de l'Etat.

Comme nous l'avons entrevu plus haut, les constructions sociales de 1791 et de l'an III ne correspondaient pas encore entièrement à la logique du système individualiste. Il fallait que les organes administratifs locaux ne fussent plus que des organes de la Nation Souveraine, représentée par l'Etat, et non des organes indépendants pour que la logique fût réalisée, pour que l'Etat et les individus se trouvassent seuls en présence ; ainsi, la vie individuelle arriverait à son maximum, et aucun démembrement de la souveraineté ne serait à redouter. L'ad-

ministration serait bien alors l'œuvre de la Nation tout entière, et non d'une de ses fractions. C'est ce qui fut réalisé par la loi du 28 Pluviôse an VIII.

L'organisation administrative de l'an III ne donnait au pouvoir central qu'une puissance modérée. Malgré la présence des commissaires du gouvernement dans les provinces, l'esprit particulier de chaque directoire départemental n'avait pas disparu et l'unité administrative n'était encore réalisée que dans la forme. D'autre part, l'administration par assemblées, même stimulées par des commissaires du gouvernement, s'accorde difficilement avec l'existence d'un pouvoir central autoritaire. Et il est curieux de remarquer que la naissance de l'autoritarisme impérial, coïncide avec le plein développement du principe individualiste de la souveraineté nationale, qui lui paraît, de prime abord, entièrement opposé. C'est pourtant ce qui se passa ainsi que les faits vont nous le montrer.

On connaît le système pyramidal des listes de confiance organisé par la Constitution de l'an VIII : les électeurs — et étaient électeurs tous les Français majeurs de vingt-et-un ans, n'étant ni domestiques ni employés à gages — choisissaient dans l'arrondissement le dixième d'entre eux, et formaient ainsi la liste de confiance de l'arrondissement. Les citoyens inscrits sur cette liste se réunissaient par département et choisissaient à leur tour le dixième d'entre eux pour former la liste de confiance de département ; les personnes inscrites sur cette liste choisissaient encore le dixième d'entre elles, et ces dernier élus étaient inscrits sur la liste de confiance natio-

nale, sur laquelle le gouvernement désignait les membres du Tribunat et du Corps Législatif.

Ainsi la confiance venait d'en bas, de la Nation souveraine prise en masse, et le choix définitif venait d'en haut, du gouvernement institué par la volonté nationale. L'importance du gouvernement était donc considérable dans le choix des représentants de la Nation. Cela se voit encore mieux dans l'ordre administratif que dans l'ordre constitutionnel.

Le fondement de la législation administrative consulaire, qui a résisté en grande partie aux mouvements sociaux et politiques du siècle dernier, est la loi du 28 Pluviôse an VIII. Cette loi maintient le cadre administratif créé par la Constituante : départements, districts — qui se nomment désormais *arrondissements communaux* — cantons et communes. Mais si le cadre extérieur est respecté, toute l'organisation intérieure est bouleversée. L'autorité des administrateurs ne leur vient plus seulement du corps électoral local ; elle leur vient aussi, et surtout, du Premier Consul, représentant la volonté nationale, et, comme tel, choisissant les administrateurs sur les listes de confiance de l'arrondissement et du département. Ainsi va se trouver réalisée la concentration de toute la souveraineté dans la Nation. C'est, en effet, la Nation qui a désigné, ou est censée avoir désigné, le chef de l'exécutif : celui-ci gère pour elle le patrimoine national ; il doit en conséquence désigner les agents subalternes qui tirent leur autorité du pouvoir qu'il a lui-même reçu de la Nation. Dans le système nouveau l'administration par assemblée disparaît ; elle sera l'œuvre du délégué du gouvernement, le *préfet* ; le

préfet sera *seul* chargé de l'administration, dit l'article 3 de la loi du 28 Pluviôse an VIII.

Et par là, il faut entendre l'exécution des actes administratifs et un grand nombre de décisions. En certains cas, le préfet doit cependant s'entourer de certains conseillers, les uns permanents et chargés en même temps d'une partie de la justice administrative, sous sa direction : ce sont les conseillers de préfecture, dont l'avis ne le lie d'ailleurs jamais ; les autres temporaires et dont les attributions sont surtout financières : ce sont les membres du Conseil Général, qui peuvent prendre certaines décisions en matière de finances et les membres du Conseil d'arrondissement. En matière d'exécution, les préfets sont aidés par les sous-préfets, qui les représentent dans les arrondissements et sont aussi chargés de la surveillance des maires, délégués du pouvoir central dans les communes, dont ils gèrent les biens avec l'assistance d'un conseil municipal.

Mais tous ces fonctionnaires, et c'est là le point essentiel sur lequel on ne saurait trop insister, sont institués par la volonté du pouvoir central, représentant de la volonté nationale. C'est le principe arrêté par la loi constitutionnelle du 22 Frimaire an VIII, dans son article 41 : « Le Premier Consul... nomme et révoque à volonté... les membres des administrations locales ». La loi du 28 Pluviôse an VIII entre dans le détail de ces nominations : « Le Premier Consul, nous dit son article 18, nommera les préfets, les conseillers de préfecture, les membres des Conseils généraux de département, le secrétaire général de préfecture, les sous-préfets, les membres du Conseil d'arrondissement, les maires

et adjoints des villes de plus de cinq mille habitants, les commissaires généraux de police et préfets de police dans les villes où il en sera établi ». Quant aux maires et adjoints des agglomérations de moins de cinq mille habitants et aux conseillers municipaux, leur nomination et leur suspension est abandonnée par l'article 20 aux préfets, c'est-à-dire aux représentants du pouvoir central. Le choix était d'ailleurs limité par les listes de confiance régionales, conformément à la Constitution de l'an VIII, pour la nomination des Conseillers généraux, d'arrondissement et municipaux. Mais cela n'empêchait pas que la main-mise du gouvernement sur les administrations locales ne fût abusive.

Ce n'est pas seulement dans l'ordre purement administratif que se produisit ce changement. La nomination des magistrats fut aussi peu à peu soustraite à l'élection. Comme les conseillers locaux, ce fut désormais sur les listes de confiance que les magistrats furent choisis ; et ne furent maintenus sur ces listes que ceux auxquels le gouvernement se sentait disposé à donner une fonction, jusqu'au jour où il fut décidé que les juges, comme les autres fonctionnaires, seraient nommés par le pouvoir central.

De même, dans l'ordre religieux, le Concordat de 1802 donna au gouvernement le droit d'intervenir dans le choix des évêques et des curés. Ainsi, tous les détenteurs de l'autorité publique et de l'autorité religieuse furent soumis au choix du gouvernement, seul investi de la souveraineté, comme représentant unique de la Nation formée en vertu du Contrat Social.

En quelques années, on était donc passé de la décen-

tralisation la plus absolue à la centralisation la plus rigoureuse, et ce changement était, involontairement sans doute, mais cependant réellement dans l'esprit de la doctrine individualiste de 1789.

Mais le gouvernement consulaire ne s'en tint pas à cette transformation de l'administration. Il créa aussi les juridictions administratives contemporaines, en instituant les Conseils de préfecture pour juger les espèces énumérées par la loi du 28 Pluviôse an VIII, et surtout le Conseil d'Etat, organisé par la loi du 8 Nivôse an VIII. Ainsi, la gestion et l'appréciation de cette gestion, tout était entre les mains du Chef de l'Exécutif, à la fois chef des préfets et Président du Conseil d'Etat. La puissance publique était donc ainsi bien concentrée entre les mains du Premier Consul, représentant de la Nation.

Mais il ne nous faut pas quitter ce domaine de la justice administrative sans remarquer que le Conseil d'Etat ne donnait pas lui-même, au moment de sa création, la solution des conflits qui se discutaient à sa barre ; il ne faisait que la proposer, et c'était le Chef de l'Etat qui décidait, sans être le moins du monde lié par la délibération du Conseil, comme cela se fait encore aujourd'hui en matière de changement de nom, par exemple. Application du vieux principe de la justice retenue, dira-t-on. Oui, sans doute, mais n'est-il pas curieux que l'application de ce principe de notre Ancien Droit coïncide avec la concentration absolue de la souveraineté dans la Nation, qui en délègue l'exercice au chef du gouvernement ? De même qu'en principe, sous l'Ancien Régime, les pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires se confondaient dans la personne du Roi, en 1800, ces pouvoirs

sont détenus par la Nation, personne morale qui les exerce séparément au moyen de corps distincts les uns des autres. Mais cependant, le représentant le plus autorisé de la Nation garde une bonne partie de ces pouvoirs entre ses mains; il fait préparer les projets de lois par les fonctionnaires qu'il nomme Conseillers d'Etat; il fait exécuter ces lois par ses fonctionnaires et lorsqu'une difficulté s'élève sur leur application en matière administrative, c'est encore lui qui impose la solution.

Cependant que la loi publique concentrait ainsi tous les pouvoirs administratifs entre les mains du représentant de la Nation, le Droit pénal et le Droit civil accentuaient encore la séparation que les lois révolutionnaires avaient établie entre les individus. En 1804, le Code civil paraît, qui nous semble aujourd'hui la cristallisation même de l'individualisme; c'est la consécration complète de l'autonomie individuelle. Tous les individus sont légalement absolument égaux et indépendants; la seule manière dont les relations juridiques peuvent se lier entre eux est le contrat, c'est-à-dire un accord de libre volonté, semblable aux traités que des Etats peuvent convenir. L'individu est donc absolument autonome; seule sa volonté nettement exprimée peut l'engager. Tous les rapports individuels prennent ainsi la forme contractuelle et l'ont gardée jusqu'à maintenant, en Droit tout au moins. car, en fait, la réalité actuelle est différente en bien des cas.

Enfin, en 1810, le Code pénal interdit définitivement aux hommes de se grouper. Les réunions de plus de vingt personnes, les associations, les coalitions, tout cela est et demeure interdit. L'individu souverain ne peut alié-

ner une parcelle de sa propre souveraineté sans commettre un crime de lèse-auto-majesté, ni sans danger pour la souveraineté nationale. Il faut que l'homme reste seul pour traiter librement avec les autres hommes également libres et isolés.

La manifestation de la pensée est déjà entravée par l'interdiction des réunions et des associations ; elle l'est encore plus par l'abolition complète de la liberté de la presse. Seule, la vérité officielle, correspondant à l'idéal du souverain représentant de la Nation, doit être répandue, et, à la fin de l'Empire, le *Moniteur* tendait à être le seul organe de la presse parisienne (1).

Et au-dessus de cette multitude d'indépendances et de souverainetés individuelles, prend place la Nation à laquelle chacun doit obéissance, parce qu'elle est le résumé de la volonté de tous, que tous ont accepté en se liant par le Contrat Social.

Concentration absolue du pouvoir de gouverner et d'administrer, réalisation aussi complète que possible de l'autonomie et de l'indépendance des individus, telles sont les caractéristiques du Droit en 1810. Nous allons voir au cours du chapitre suivant comment ces institutions se sont maintenues dans la réalité.

(1) A la fin de l'Empire il existait encore à Paris 3 ou 4 journaux qui étaient autorisés à copier les articles politiques du *Moniteur*. La presse de province, bien que rigoureusement contrôlée par les préfets, gardait cependant une certaine indépendance.

CHAPITRE III

La transformation du droit public au XIX^e siècle

Au moment où la centralisation due au système individualiste et contractuel fut établie en France, elle ne choqua pas nos grands pères. Fatigués du ballottement perpétuel donné par les régimes révolutionnaires à la société, ils aspiraient au repos, et derrière les préfets chamarrés d'argent, sévèrement et presque militairement organisés, ils sentaient revenir cet ordre dont ils avaient si grand besoin. C'est pourquoi, sur le moment, l'opposition fut à peu près nulle. Il faut dire aussi que la plupart des gens instruits étaient imbus des idées nouvelles, et approuvaient l'organisation consulaire comme étant conforme à leur idéal,

C'est aussi à cette époque que la grande industrie commence à paraître en France. L'*entrepreneur* devient un des personnages considérables de la vie économique, et sa vigueur écrase, grâce à la liberté absolue du contrat, les ouvriers des villes, que le régime individualiste laisse isolés et sans défense. Mais, du fait même de la grande industrie, les ouvriers commencent à se trouver rassemblés en nombre considérable dans les villes et dans les ateliers. Une force naturelle pousse les hommes ayant un même intérêt à se réunir pour défendre

cet intérêt, et la loi Le Chapelier fut violée. Déjà, sous l'Empire, des grèves éclatèrent et furent réprimées ; mais cependant, il fut apporté dès 1807 une exception à la loi : la Préfecture de Police toléra la constitution d'une chambre syndicale des charpentiers de Paris.

Vers la même époque où le gouvernement impérial tolérait la réunion des charpentiers parisiens en corps d'état, une critique théorique du régime économique et social existant était entreprise par Saint-Simon, et cette critique devait se prolonger jusque sous la Monarchie de Juillet. Saint-Simon et Enfantin ne critiquaient pas seulement l'existence de la propriété — que, d'héréditaire, ils auraient voulu rendre viagère (1) — ils critiquaient aussi l'individualisme. Pour eux, l'homme n'est pas un être isolé ; c'est un membre d'un corps organisé, la société. Il a des devoirs envers cette société comme celle-ci en a à son égard. Il y a donc une solidarité entre les hommes comme le constateront par la suite des économistes et des sociologues : la doctrine saint simonienne fait donc intervenir l'Etat dans la répartition des biens entre les citoyens, au lieu de laisser le libre échange et la libre concurrence faire cette répartition. Saint-Simon et ses disciples contredisent absolument les règles de Droit en usage, et les doctrines économiques tant physiocratiques que libérales alors considérées comme exactes.

C'est en 1813, en effet, que J.-B. Say publia son ouvrage d'économie politique inspiré d'A. Smith, dont

(1) *Doctrines de Saint-Simon. Exposition*, 1re année, 3e éd. p. 3, — *Lettre des Saints Simonniens au Président de la Chambre des Députés*, 1830.

les idées directrices s'accommodaient fort bien avec celle de la liberté des individus : les intérêts particuliers finissent toujours pas s'accorder pour le mieux des intérêts généraux ; l'homme laissé libre fait toujours de son capital le meilleur emploi possible pour la société, professait A. Smith. L'Etat ne doit pas intervenir dans la vie économique, avaient enseigné les Physiocrates ; son rôle doit se borner à veiller à la sécurité, à répandre par l'enseignement les vérités évidentes de la Physiocratie et à accomplir certains travaux d'utilité publique qui sont au dessus des forces des particuliers, comme la construction et l'entretien des routes et des ports. Or, théoriquement au moins, l'Etat révolutionnaire correspondait assez à cet idéal des premiers libéraux et des derniers Physiocrates. Les Constituants, et après eux les Conventionnels, redoutaient beaucoup d'avoir un Etat fort, craignant, les uns que le gouvernement royal ne profitât de sa force pour violer la Constitution, les autres, que les membres du gouvernement républicain ne profitassent de leur force pour rétablir une monarchie à leur profit : les événements montrent d'ailleurs que cette crainte était fondée.

Mais il n'en restait pas moins, qu'à partir de l'an VIII, si le gouvernement était extrêmement puissant, il n'intervenait cependant que très peu dans les affaires particulières des citoyens. Il imposait sa volonté, représentant celle de la Nation ; et, dans les limites fixées par lui, les citoyens faisaient ce qu'ils voulaient.

Critiqué par Saint-Simon, le régime individualiste et libéral le fut encore par Sismondi, ennemi de la libre concurrence et des maux qu'elle engendre ; d'autre part,

les premiers militants socialistes commencent à paraître sous la Monarchie Constitutionnelle. Parmi les ouvriers des grandes villes, des grèves éclatent, des chômages terribles suivent les crises que traverse la grande industrie naissante ; avec Louis Blanc, les idées de *droit au travail* et d'*organisation du travail* commencent à pénétrer les masses ouvrières, et le socialisme français naît ainsi des misères accumulées par l'individualisme rous-sien au moment de la révolution industrielle.

Pendant que ces idées se répandaient dans le monde intellectuel et dans le monde ouvrier, l'organisation politique et l'organisation administrative restaient sensiblement les mêmes. Une Chambre élue au suffrage censitaire avait remplacé, à la Restauration, le Corps Législatif impérial ; le Roi avait pris la place de l'Empereur, et l'organisation administrative de l'an VIII était demeurée : le Roi avait besoin d'un gouvernement fort, et l'autorité des préfets était nécessaire. Cependant, la liberté de la presse était moins resserrée que sous l'Empire, bien que la censure préalable et le timbre des journaux existassent toujours.

On le sait, c'est à la suite de restrictions apportées aux restes de cette liberté que se déclancha la Révolution de 1830. Il y avait d'autres raisons que celle-là : les citoyens désiraient fort prendre une part plus active à l'administration des affaires locales. Le régime des nominations déplaisait, et l'on désirait revenir au régime électif pour les assemblées locales comme pour la Chambre des Députés. La centralisation formidable de l'an VIII commençait à se discréditer et à peser lourdement sur les Français.

Aussi, un des premiers soins du gouvernement de Louis-Philippe fut de mettre à l'étude un projet de loi sur le mode de recrutement des assemblées régionales et locales. Ces projets aboutirent au vote des lois du 21 Mars 1831, sur l'organisation municipale, et du 25 Juin 1833, sur l'organisation des Conseils généraux de département et des Conseils d'arrondissement. Ces lois rendaient électifs les membres de ces assemblées. Mais cependant était maintenue la nomination par le Roi des maires et des adjoints des villes de plus de trois mille habitants; dans les communes moins peuplées, la nomination de ces agents exécutifs était laissée aux préfets. Mais le choix du pouvoir central était limité, car le maire et les adjoints devaient avoir été élus membres de la municipalité. Ainsi, les communes ne pouvaient plus avoir à leur tête des hommes n'ayant pas la confiance de la majorité des électeurs; et, pour augmenter les garanties d'indépendance des maires et adjoints à l'égard du pouvoir central, ces charges étaient incompatibles avec un grand nombre de fonctions rétribuées par l'Etat.

L'article 10 de la loi de 1831 consacre le nouveau mode de recrutement du conseil municipal : les conseillers sont élus par l'assemblée des électeurs communaux. Mais ici, nous retrouvons la division des habitants en citoyens actifs et en citoyens tout court. Sont électeurs les habitants, mâles naturellement, âgés de 21 ans et payant les plus fortes impositions directes de la commune, leur nombre variant proportionnellement au chiffre de la population de la commune. Venait ensuite toute une série de notables : magistrats, membres des

Chambres de commerce, officiers de la Garde Nationale, membres et correspondants de l'Institut et des Sociétés savantes instituées ou autorisées par le Roi, les docteurs en droit, lettres, sciences ou médecine ayant trois ans de résidence dans la commune, les avocats, notaires, licenciés enseignants ayant cinq ans de résidence, les fonctionnaires de l'ordre administratif ou judiciaire en retraite, certains retraités des administrations civiles et militaires, les anciens élèves de l'Ecole Polytechnique remplissant certaines conditions, les officiers des armées de terre et de mer en retraite et enfin tous les citoyens appelés à prendre part au vote pour l'élection des membres de la Chambre des Députés et des membres du Conseil général.

Cette longue énumération marque bien l'état d'esprit des hommes qui venaient de faire la Révolution de Juillet : c'étaient désormais les fonctionnaires et les bourgeois, grands et petits, qui auraient la prépondérance dans les assemblées électorales. Constatation intéressante, car nous voyons que maintenant, ce n'est plus le paysan que l'on considère comme le pilier de la société, mais le capitaliste aussi bien mobilier qu'immobilier. Le grand nombre de voix données aux fonctionnaires montre bien que le gouvernement était peu soucieux d'abandonner le soin de diriger les affaires à des personnes indépendantes. Pour avoir des garanties de la sagesse des électeurs, on donnait le droit électoral soit à des propriétaires ou à des rentiers, réputés gens tranquilles, soit à des fonctionnaires recrutés et payés par le gouvernement, souvent liés à lui par un serment de fidélité, paraissant en conséquence sans dangers

pour lui. Quant aux savants, leur science même devait les rendre inoffensifs.

Tous ces électeurs se réunissaient en assemblée pour procéder à cette élection, mais ne pouvaient s'occuper d'autre chose ; les conseillers municipaux étaient élus pour six ans ; le maire et les adjoints étaient nommés pour trois ans ; et tous ces personnages pouvaient être élus ou renommés, contrairement à la règle établie par les Constituants, qui craignaient que ces prorogations de pouvoir n'arrivassent à constituer une aristocratie nouvelle.

La loi de 1833 donnait aussi l'élection comme mode de recrutement des conseillers généraux et des conseillers d'arrondissement. Ils étaient élus par les électeurs que nous venons de nommer, auxquels s'adjoignaient les membres du jury criminel, à raison d'un conseiller par canton. Toutefois, il ne devait point y avoir plus de 30 conseillers généraux par département. Naturellement, les fonctionnaires départementaux étaient inéligibles. La durée du mandat des élus de l'arrondissement et du département était de neuf ans, avec renouvellement triennal par tiers.

Plus favorisés que les conseils municipaux les conseils généraux et d'arrondissement pouvaient élire leur président. Il est vrai que cette concession n'avait pas de bien grandes conséquences, puisque ces présidents n'avaient à intervenir dans l'administration départementale que pour présider leur conseil, et que, si, en s'acquittant de cette tâche, ils se laissaient égarer, le préfet ou le sous-préfet était toujours là pour les rappeler au sujet des débats et à la stricte observation des lois.

Telle fut la réforme considérable réalisée en 1831 et 1833. Au point de vue de la souveraineté de la Nation, il y avait reculé sur la centralisation absolue réalisée en l'an VIII, et l'on revenait à un ordre de choses plus naturel. Il était, en effet, plus rationnel de laisser les habitants d'un pays régler eux-mêmes leur sort, sans passer par la fiction de la volonté librement exprimée des citoyens. Ceux-ci pensaient, grâce au système électif, pouvoir installer à la tête de leur commune et de leur département, des gens compétents, indépendants et à leur goût. Et il est évident que l'élection par les intéressés est le meilleur moyen d'obtenir ce triple résultat, à une condition cependant : que la fâcheuse politique ne s'en mêle pas. Hélas !

Pour la Souveraineté Nationale, il y avait encore reculé, reculé qui datait d'ailleurs du remplacement des listes de confiance par le suffrage censitaire. Ce n'était plus l'universalité des citoyens — ou presque — qui donnait son avis, c'était seulement une fraction de la Nation, celle qui était considérée comme la plus intéressée à la bonne marche de l'administration.

Nous nous trouvons donc bien en face d'un acte qui avait pour but de repousser en partie les conséquences centralisatrices de la doctrine contractuelle. Mais que de progrès encore à faire pour arracher l'administration d'intérêts purement régionaux ou locaux au pouvoir central !

C'était certes un grand pas de fait que d'abandonner la nomination des administrateurs aux intéressés. Mais cela n'enlevait pas au pouvoir central son contrôle incessant sur les administrations locales. La *tutelle*

administrative subsistait encore dans toute son intensité : les délibérations des conseils doivent être presque toutes approuvées par une autorité supérieure avant d'être mises à exécution. La liberté, — et quelle liberté — n'existe encore que pour le choix de ceux qui auront à obéir au pouvoir central. La liberté administrative n'existe donc guère plus en 1831 et 1833 qu'en l'an VIII. Et les progrès en cette matière seront — la suite nous le montrera — d'une extrême lenteur.

Jusqu'alors, l'intrusion de l'Etat dans le domaine industriel et commercial avait été très modérée. Il s'était contenté d'intervenir par voie de réglementation douanière et d'impositions, directes ou indirectes, et par réglementation de police pour certains établissements jugés dangereux ou insalubres (1), mais n'était pas encore intervenu directement dans l'exploitation d'une grande industrie. Une invention récente allait lui donner l'occasion d'une telle intervention. Nous allons examiner rapidement la conduite que tint le gouvernement de Louis-Philippe à l'égard des chemins de fer.

C'est un honneur pour les gouvernants et les législateurs de 1842 d'avoir deviné l'importance extraordinaire que ce moyen de transport en commun prendrait par la suite. Il y avait ici une entreprise toute nouvelle, une création de service public tel qu'on n'en avait jamais connu. « C'est en cette matière surtout, écrit
« M. Berthélemy, que s'accuse l'antagonisme entre l'in-
« térêt commercial de l'entrepreneur et l'intérêt général
« que représente l'administration. Ce qui doit être pris
« avant tout en considération dans la fixation des lignes

(1) Décret du 10 Octobre 1810.

« à construire, ce ne sont pas les profits du transporteur;
« c'est l'utilité qu'en attend l'industrie, les commodités
« offertes au voyageur ou aux expéditeurs de marchan-
« dises, les facilités procurées pour la défense nationale.
« Les chemins de fer doivent être construits pour l'avan-
« tage de tous, et non pour l'enrichissement de quel-
« ques-uns (1). »

En 1842, on avait déjà construit quelques lignes de chemin de fer, mais on avait jusqu'alors obéi aux idées anti-interventionnistes : les lignes se construisaient sans ensemble, d'un point quelconque à un autre point quelconque. En 1842, la situation change, et l'Etat entre résolument dans la voie de l'intervention : il prend à sa charge l'acquisition du terrain et la construction des travaux d'art sur lesquels des compagnies installeraient la voie, à leurs frais, et fourniraient le matériel nécessaire à l'exploitation, étant convenu que le matériel et l'installation reviendraient à l'Etat en fin de concession.

En conséquence de cet arrangement, le tracé du futur réseau fut fixé par une loi du 11 Juin 1842. Ce fut la première grande intervention dans les affaires industrielles : ainsi, le libre jeu de la concurrence était détruit, puisqu'il fallait des concessions de l'Etat pour construire des chemins de fer, et que ces concessions constituaient un monopole ; d'autre part, la liberté individuelle des entrepreneurs de transport était limitée puisqu'ils devaient construire leur ligne à l'endroit fixé par le législateur, et que leur exploitation devait se faire conformément à des tarifs homologués par l'Etat.

(1) BERTHÉLEMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, 8^e édit. p. 666.

Cette politique, que certains ont beaucoup critiquée, était sage. Elle a permis à la France d'avoir un réseau principal bien construit, au lieu d'être composé de tronçons, comme en Angleterre ; avec cet inconvénient, cependant, dû à la centralisation excessive établie dans notre pays, que toutes les grandes lignes convergent vers Paris. Mais cela est largement compensé par la bonne distribution générale des grandes lignes. Les résultats obtenus en France et en Angleterre montrent clairement que, quoi qu'en disent les économistes libéraux, les intérêts particuliers ne coïncident pas toujours avec l'intérêt général.

Nous avons vu les idées que certains économistes, qui, à cette époque, se baptisèrent *socialistes*, répandaient au moment où la Monarchie de Juillet accomplissait ces réformes. Ce nom de *socialiste* est tout un programme, et un programme bien opposé à l'état de chose existant alors. C'était la reconnaissance d'un lien de solidarité entre les hommes, et, plus encore qu'entre les membres d'une même classe, entre tous les citoyens d'une même nation. Ces idées étaient absolument inverses de la doctrine que l'on avait appliquée depuis la Révolution : la concurrence libre ne devait plus être seule à régler la production et la répartition des richesses ; une notion nouvelle s'introduisait : celle de la solidarité.

C'est ce que Louis Blanc avait enseigné ; c'est ce que reconnut, dès le début de la Révolution de Février, un décret du Gouvernement provisoire, déclarant : « Le Gouvernement provisoire de la République française s'engage à garantir l'existence de l'ouvrier par le tra-

vail. Il s'engage à garantir du travail à tous les citoyens (1)». Et en même temps, on instituait des ateliers nationaux, souvenirs des ateliers de 1790. La Nation devenait autre chose qu'une abstraction pure, et la doctrine individualiste recevait ainsi un rude coup.

En même temps, le Gouvernement provisoire reconnaissait, plus absolument que jamais, la Souveraineté nationale. Il ne devait plus être question de garantie pour le Gouvernement de la part des électeurs : tous les hommes sont égaux en droit, puisqu'ils ont tous adhéré au Contrat Social ; en conséquence, tous les citoyens doivent être appelés à faire connaître leur opinion. Aussi, le décret des 5-6 Mars 1848 déclare :

Article 5 : Le suffrage sera universel et direct.

Article 6 : Sont électeurs tous les Français âgés de vingt et un ans, résidant dans la commune depuis six mois et non judiciairement privés ou suspendus de l'exercice des droits civils.

Le décret des 3-11 Juillet appliquait les mêmes principes pour les élections aux assemblées locales. Désormais, c'était bien le Peuple tout entier, et non une de ses fractions, qui était souverain.

Enfin, un pas de plus était fait dans le sens de la Liberté : les clubs étaient autorisés par le décret des 28 Juillet-2 Août 1848. Les citoyens pouvaient donc, en faisant la déclaration à la Préfecture de Police à Paris, et à la mairie dans les provinces, se réunir librement pour discuter les affaires politiques. Cependant, ces réunions pouvaient être surveillées par un fonctionnaire

(1) Décret du 25 Février 1848.

de l'ordre administratif ou judiciaire désigné par l'autorité, et les femmes ainsi que les enfants ne pouvaient assister aux réunions.

Enfin, par un décret des 9-14 Septembre 1848, l'Etat intervenait dans la conclusion des contrats individuels en déterminant la durée que devait avoir la journée de travail, et en édictant une amende contre les manufacturiers qui violeraient ce décret. Il était déjà intervenu dans le même sens par le décret des 2-4 Mars 1848, en interdisant le *marchandage* ou *sous entreprise*.

Toutes ces réformes, mal appliquées, ne durèrent pas. Les clubs furent interdits en 1849, comme sources de désordre ; les ateliers nationaux furent fermés comme ruineux pour l'Etat ; d'autre part, la bourgeoisie libérale amenée à l'Assemblée Nationale par les élections de 1848, n'était pas favorable à ces réformes contraires à ses intérêts et à son idéal individualiste ; et les essais de législation anti-individualiste ne furent jamais appliqués sérieusement : le décret réduisant les heures de travail prévoyait bien une pénalité, mais il ne prévoyait aucun moyen de contrôle.

Aussi, lorsqu'en 1850 commence la République impériale, toutes les interventions « socialistes » ont elles disparu ; seul demeure le suffrage universel, manifestation de la Souveraineté nationale. Cependant, l'échec des socialistes n'avait pas empêché de reconnaître que l'homme, seul en face de l'Etat, pouvait difficilement vivre dans la société d'alors. D'autant plus qu'une forme particulière de propriété prenait un développement considérable : la propriété des actions. Ce n'était pas un genre nouveau de propriété, puisque le XVIII^e

siècle l'avait connu, en France et ailleurs ; mais le développement considérable des sociétés anonymes, tant pour les grands travaux d'utilité générale, comme les chemins de fer, que pour les grandes entreprises industrielles, amenait une concentration de capitaux et d'intérêts qui changeait complètement la vie économique. En 1804, ce genre de propriété était encore peu développé ; l'ouvrier et le commerçant traitaient ensemble, d'individu à individu, dans la plupart des cas. En 1850, la situation était, depuis longtemps déjà, bien changée : l'ouvrier traitait souvent avec une société, et le contrat de travail devenait dans ces circonstances une sorte de loi imposée par l'entrepreneur au travailleur.

Comme cette concentration d'intérêts se faisait en grand, sous le contrôle de l'Etat, dans le commerce et l'industrie, le gouvernement pensa qu'il pouvait autoriser sans danger, dans des conditions analogues, de petites sociétés anonymes qui permettraient aux ouvriers et aux paysans de se porter secours les uns aux autres ; sous une forme de société anonyme, la solidarité qui commençait à faire nettement sentir son existence trouverait donc satisfaction. C'est pourquoi les décrets du 20 Juillet 1850 et du 6 Avril 1852 autorisèrent les *Sociétés de Secours mutuels* et en préconisèrent la création dans les communes où il n'y en avait pas. Le maire et le curé de chaque commune où l'existence de ces sociétés serait reconnue utile étaient chargés de leur formation.

Mais la forme et le fonctionnement de ces sociétés, comme ceux des sociétés anonymes à cette époque, n'étaient pas absolument libres. Le président de la société de secours mutuels était nommé par le Prési-

dent de la République, et la gestion était contrôlée par l'administration ; toutes les sommes en excédent de 3.000 francs devaient être déposées à la Caisse des Dépôts et Consignations.

Ainsi, le principe de la Souveraineté nationale restait sauf : il était permis aux citoyens de s'associer pour se porter secours les uns aux autres, comme il leur était permis de se réunir pour gagner de l'argent, mais il leur était interdit de le faire sans une autorisation absolue et un contrôle permanent de l'autorité sociale.

Ce principe de la Souveraineté nationale était d'ailleurs encore mieux indiqué par la Constitution de 1848 que par les Constitutions précédentes, sauf, jusqu'à un certain point, celle de l'an VIII. En effet, alors que le Premier Consul était l'élu d'une assemblée, que l'Empereur, puis le Roi, étaient désignés par l'hérédité, le Président de la République de 1848 était l'élu de tous les citoyens. Et lorsque le Prince-Président devint empereur, ce fut, du moins légalement, de par la volonté de la Nation.

Aussi le Pouvoir Exécutif pouvait-il opposer une énergie très grande aux entreprises du Pouvoir Législatif. Il ne pouvait guère être question de responsabilité ministérielle devant le Parlement, puisque les ministres étaient les délégués de l'élu du peuple, et non de l'élu de l'Assemblée. Le plébiscite empêchait donc le législateur de devenir exécuteur de ses propres volontés. La conséquence en était une extrême concentration de tous les pouvoirs entre les mains des ministres, dont les décisions réglementaient toute la vie du pays, jusque dans ses détails.

Cette centralisation était abusive dans tous les domaines dépendant en tout ou en partie de l'Etat. Le Prince-Président ne tarda pas à se rendre compte de cet état de chose, et, en 1852, il promulgua le fameux décret de décentralisation. On a fait, à juste titre, remarquer qu'il eût mieux valu dire décret de *déconcentration*, car ce décret des 25-30 Mars 1852, complété par celui des 13-20 Avril 1861, ne fait que transférer certains pouvoirs des ministres aux préfets. C'était donc toujours le pouvoir central qui décidait; seulement, au lieu de prendre lui-même la décision, il en laissait le soin à son représentant. Et encore, ainsi que le fait remarquer M. Hauriou, si la décision dépend, dans les cas déterminés par les décrets de 1852-1861, du préfet, l'exécution doit parfois être assurée par le ministre. Et, en outre, en vertu de son pouvoir hiérarchique, le ministre peut toujours annuler et réformer la décision de son subordonné. Ainsi, le progrès n'était pas énorme; mais il était cependant réel : le préfet, sur place, moins occupé que le ministre, peut prendre des décisions meilleures et plus rapides que son chef. Il faut savoir gré à Napoléon III d'avoir décidé cette amélioration. Mais pour des choses combien minimales ! En parcourant la liste des nouveaux pouvoirs donnés au préfet en 1852, on est stupéfié en constatant que jusqu'alors la signature ministérielle était nécessaire pour la nomination d'un percepteur surnuméraire ou celle d'un garde champêtre !

Mais enfin, ce décongestionnement du pouvoir central au profit des délégués du gouvernement, pour n'être pas de la décentralisation, valait cependant mieux que rien.

Un autre coup venait d'être porté à la centralisation par la loi du 15 Mars 1850. Jusqu'alors, depuis le Premier Empire, l'Etat avait joui du monopole de l'enseignement. En 1808, Napoléon I^{er}, en organisant l'Université, avait voulu qu'une doctrine d'Etat fût élaborée et enseignée : principe conforme d'ailleurs à la doctrine que j'ai indiquée au début de cet ouvrage, mais qui froissait cependant le sentiment qu'ont les hommes de leur liberté individuelle : cependant, en régime contractuel, le monopole de l'enseignement et la *Science officielle* sont logiques.

Malgré la logique, le monopole de l'Université était vivement critiqué. La loi du 15 Mars 1850 (Loi Falloux) vint lui porter une première atteinte, en autorisant la création d'établissements primaires et secondaires libres. Ces établissements restent d'ailleurs soumis, dans une certaine mesure, à l'autorité universitaire, puisque, pour y enseigner, il faut être titulaire de grades conférés par l'Etat ; d'autre part, le Préfet et le Conseil académique départemental ont toujours autorité sur les maîtres de l'enseignement primaire libre ; le Conseil d'Université a toujours autorité sur les maîtres de l'enseignement secondaire, et les sanctions dont ils disposent vont jusqu'à l'interdiction d'enseigner. Depuis, par la loi du 12 Juillet 1875, cette liberté d'enseignement a été étendue à l'enseignement supérieur.

Mais, si une tendance décentralisatrice se manifestait dans l'enseignement, un autre genre d'affaire poussait pendant ce temps à la centralisation : ce sont encore les voies ferrées

Nous avons dit qu'en 1842, on s'était décidé, et avec

grande raison, à mêler la puissance publique à la construction des lignes de chemins de fer. En 1848, les six grands réseaux avaient déjà été concédés; mais, malgré les avantages garantis par l'Etat aux Compagnies concessionnaires, les affaires de celles-ci n'étaient pas extrêmement florissantes. En 1859, M. de Franqueville étant ministre des Travaux publics; de nouvelles concessions furent passées entre l'Etat et les Compagnies pour terminer la création du réseau secondaire. L'Etat devenait le véritable associé des Compagnies, en substituant son crédit, alors excellent, au leur. Nous entrons donc dans une phase nouvelle de collaboration financière étroite entre les Compagnies et l'Etat. A partir de cette intervention, l'Etat se trouve étroitement mêlé à la gestion des concessionnaires et au contrôle de cette gestion. Je n'insiste pas sur les conventions de 1859 et sur celles qui suivirent, dont le détail est extrêmement compliqué. Il me suffit de constater que l'Etat devient en quelque sorte actionnaire, pour comprendre que l'état de chose devient nouveau.

Depuis soixante-et-dix ans que l'Ancien Régime était aboli, la vie avait donc déjà infligé un certain nombre de démentis considérables aux doctrines d'isolement au nom desquelles s'était fait le bouleversement social de 1789. On avait voulu établir une Liberté absolue, être chimérique, et l'on n'était arrivé qu'à une centralisation fantastique de tout entre les mains de l'Etat. L'homme était devenu un loup pour l'homme, et l'Etat veillait seulement à ce que le plus faible soit mangé conformément aux règles établies par le plus fort; de temps à autre, il intervenait pour l'établissement de certains con-

trats qui pouvaient lui être particulièrement utiles, ou qui pouvaient intéresser sa puissance. C'est pourquoi on ne peut s'étonner de lire les lignes suivantes sous la plume de M. E. Ollivier :

« Je résolu donc d'aider l'Empereur à établir un
« gouvernement de liberté en France.

« Pesez mes expressions. Je ne dis pas *restituer* la
« liberté ; je dis *l'établir*. Elle n'avait jamais réellement
« existé jusque-là. La liberté sociale nous avait toujours
« été refusée et notre parlementarisme ne nous avait
« donné qu'une forme décevante de la liberté politique...

« *La liberté politique, manteau de la servitude civile,*
« *la pire de toutes !* (Lacordaire, *Discours de réception à*
« *l'Académie Française*). Mot terrible et profond sur le
« prétendu libéralisme de nos prétendus gouverne-
« ments libéraux. Aucun d'eux ne nous a délivrés de la
« servitude civile ; tous nous ont tenus les menottes aux
« mains, même dans notre maison, dans notre famille,
« dans notre église, dans notre usine, dans nos affaires,
« dans nos associations les plus innocentes ; tous nous
« ont imposé la police et le gendarme comme les col-
« laborateurs nécessaires de nos moindres initiatives. A
« travers chacune de nos révolutions, l'omnipotence et
« l'ubiquité de l'Etat n'a cessé de s'accroître et l'*obliga-*
« *tion* de nous enserrer de ses mailles oppressives. Le
« parti révolutionnaire, à la suite de chacune de ses vic-
« toires a rogné quelque chose des droits individuels
« consacrés par la Révolution de 1789 » (1).

(1) E. OLLIVIER. *L'Empire libéral*, tome V, Paris, 1900, p. 97 et suiv.

Ainsi, selon Emile Ollivier, il y avait, jusqu'à un certain point, une liberté *politique* en France, en 1860, mais non une liberté *sociale* indispensable à la vie normale des citoyens. Et, nous l'avons montré, cette liberté sociale était opposée à la liberté politique telle que l'on pouvait la supposer en régime contractuel et individualiste. En cherchant à établir cette liberté sociale, on devait être forcément amené à saper le régime individualiste, et il est intéressant de noter que les premiers coups considérables furent portés par l'individualiste qu'était Emile Ollivier, au moment où il allait aider Napoléon III à fonder l'Empire Libéral. Ce qu'étaient ses idées à ce sujet, il le dit clairement :

« La véritable Liberté, ou plutôt le fond, l'essentiel,
« la substance de toute la liberté, c'est la liberté civile
« ou sociale, c'est-à-dire celle de gérer ses affaires comme
« on l'entend, sans gênes inutiles et sans immixtions
« oppressives, sans autre surveillance que celle de la jus-
« tice ; celle d'être le législateur dans sa famille, vivant
« par l'éducation, mort, par le testament ; de pratiquer
« librement sa religion ou sa philosophie ; de s'associer
« pour la charité, pour la prière, pour la défense de son
« travail, pour l'exercice en commun de tous les actes
« qui se rattachent à la vie privée ou à la vie sociale ;
« d'être le souverain absolu de son corps et de son esprit,
« de sa conscience et de ses intérêts, en tout ce qui ne
« concerne pas les autres et n'est pas de nature à compro-
« mettre l'ordre public ; enfin d'exercer en sa plénitude
« le plus grand de tous les dons que Dieu en créant
« nous fit dans sa largesse, le plus conforme à sa bonté,
« celui qui nous rapproche le plus de lui, la liberté de la

« volonté, dont les créatures intelligentes ont été seules dotées. » (Dante, Paradis. c. v.) (1) ».

Cette doctrine, on le voit, ne concorde nullement avec la doctrine individualiste logique que nous avons exposée ; il semble que toutes les libertés doivent être comprises dans la Liberté : il n'en est rien, bien au contraire. Aussi, n'est-il pas étonnant qu'ayant de telles idées comme point de départ, Emile Ollivier contribuât à ébranler l'individualisme : c'est, en effet, sur son rapport que le Corps législatif vota la loi du 24 Mai 1864, portant modification aux articles 414 et 415 du Code pénal, et permettant aux ouvriers d'exercer une pression sur le patronat par la *grève*. Non que le texte nouveau déclare formellement que la grève sera désormais licite, mais il s'abstient de poursuivre la coalition volontaire, ne gardant comme infraction à la loi que les atteintes à la liberté du travail par menaces, violences, etc. C'est donc la reconnaissance de l'existence du lien moral qui relie entre eux des gens ayant des intérêts communs ; intérêts de classe, disent les uns, intérêts de profession, disent les autres. Peu importe : il suffit de reconnaître que ce lien existe pour reconnaître en même temps que la législation de 1789-1810 est mauvaise et doit tomber, comme contraire à l'ordre naturel des choses.

Après avoir consacré l'individualisme absolu, la loi commençait donc à consacrer la solidarité : et c'est par application d'une tendance individualiste que cette loi fut votée. Application fausse de la doctrine roussienne,

(1) *Id.* p. 99 et suiv.

nous l'avons vu : la doctrine individualiste pure ne pouvait admettre qu'il y eût d'autres intérêts en jeu que ceux de l'individu et ceux de l'Etat, c'est-à-dire de la somme des individus liés par le Contrat Social. Mais les petits-fils des hommes de 1789 ne pouvaient se permettre la même rigueur de logique que leurs grands-pères : les faits avaient trop montré que l'homme ne peut vivre isolé dans la société ; et, comme Emile Ollivier, les hommes politiques de l'Empire n'allaient plus jusqu'au bout de la logique de leurs principes.

On ne peut donc trop insister sur l'importance, tant théorique que pratique, de la loi du 25 Mai 1864 : c'est de là que sont partis les mouvements ouvriers et sociaux dont nous subissons aujourd'hui les violents à-coup. C'est parce que toute la législation industrielle et ouvrière qui est sortie de cette loi est en contradiction avec le reste de la législation française qu'il y a cette mésentente continuelle entre les différents groupes de citoyens : consommateurs et producteurs, patrons et ouvriers. C'est enfin parce que cette législation est en contradiction avec les idées de libéralisme économique dont beaucoup sont encore imbus aujourd'hui, et parce que les disciples de Karl Marx ont su en faire un instrument de *lutte de classe*, que nous vivons, à l'heure actuelle, dans un régime de malaise social dont on ne sait exactement comment sortir ; le seul moyen serait de mettre la loi en harmonie avec la vie, en abolissant les restes du régime individualiste : œuvre difficile qui laissera sans doute bien des générations avant d'aboutir !

En 1864, les ouvriers et les patrons peuvent former entre eux des ententes *libres* et *passagères* pour l'amélio-

ration de leur industrie ou de leur sort. Mais à la condition de ne pas accaparer les marchandises, ni de fausser le cours normal des prix établis conformément à la loi de l'offre et de la demande. C'est tout ce que la nouvelle loi permet. C'est donc un droit inorganique, sans consistance. La loi ne reconnaît pas plus qu'auparavant l'existence d'un droit corporatif; elle ne reconnaît même pas l'existence d'un droit de réunion. La grève peut éclater spontanément : aucun moyen légal de la préparer ou de la prévenir n'existe, sauf le droit commun des réunions, pour lesquelles une autorisation administrative est nécessaire, dès que l'assemblée compte plus de vingt personnes.

Aussi, le mouvement syndicaliste, qui était dans la nature des choses, s'organisa-t-il en dehors de la loi, tout comme le mouvement gréviste s'était organisé en marge de la légalité; et, bien avant 1864, on pouvait constater l'existence d'un nombre assez considérable de Chambres syndicales, surtout patronales, tolérées par les parquets en raison des services professionnels et même judiciaires, qu'elles rendaient. En 1848, la *Chambre syndicale du bâtiment* comptait onze industries; en 1859, l'*Union nationale du commerce et de l'industrie* groupait un grand nombre de chambres syndicales particulières à un commerce ou à une industrie, sous le régime de la tolérance judiciaire.

Mais ce n'est pas seulement à un régime de tolérance précaire que s'en tint le gouvernement impérial. Il commença à reconnaître un embryon de liberté syndicale, en organisant, par une loi du 22 Juin 1860, les associations syndicales de propriétaires pour l'exécution

des travaux d'intérêt commun : travaux d'assainissement, de curage, de pavage, etc., auxquels sont intéressés les propriétaires des fonds sur lesquels, ou à proximité desquels ils s'exécutent.

Si ces associations syndicales peuvent être instituées par l'autorité municipale ou préfectorale, elles peuvent également l'être par les seuls intéressés, à condition de réunir leur approbation unanime ; elles peuvent jouir de la capacité juridique, à la condition de publier leurs statuts dans un journal de l'arrondissement et de les transmettre au préfet.

Non contente de donner ces droits, déjà exorbitants du droit commun, aux associations syndicales de propriétaires, la loi de 1865 leur en donne encore un autre extrêmement important : celui de devenir un établissement public, doué du pouvoir d'exproprier.

Mais, en ce cas, l'administration municipale et l'administration préfectorale reprennent de vastes pouvoirs de contrôle sur la gestion syndicale, pouvoirs compréhensibles, puisque les intérêts de tiers peuvent se trouver en contradiction avec ceux de l'association.

On le voit, il y a donc là une reconnaissance d'un lien de solidarité entre personnes ayant des intérêts communs, et, dans la rigueur du Droit individualiste cette reconnaissance eût été absolument impossible : la loi de 1865, comme celle du 25 Mai 1864 est un échec pour l'individualisme centralisateur.

Quand l'Empire disparut en 1870, la situation administrative et économique de la France peut sensiblement se résumer ainsi : la centralisation était toujours considérable ; cependant les conseils administratifs étaient

électifs ; les agents d'exécution, maires, adjoints, préfets, etc., recevaient seuls leur nomination du pouvoir central ; mais les pouvoirs de ces conseils électifs étaient minimes ; ils ne pouvaient, en dehors de leurs attributions financières, guère émettre que des vœux économiques ou administratifs, nullement obligatoires pour le gouvernement ; le pouvoir central s'était décongestionné en déléguant un certain nombre de ses pouvoirs à ses représentants, les préfets. Enfin, la souveraineté de la Nation avait été définitivement consacrée par le suffrage universel et par l'usage du plébiscite pour les grandes questions d'intérêt national.

Comme la justice avait dû tolérer les grèves, soutenues par l'opinion, celles-ci avaient été reconnues licites ; en marge de la loi Le Chapelier et du Code pénal, les syndicats s'organisaient grâce à la tolérance des parquets, mais aucune disposition législative n'était encore venue approuver cette tolérance ; seule, la loi du 22 Juin 1865 indiquait la voie dans laquelle devrait s'engager le législateur.

L'administration était donc encore fort centralisée : il s'agissait de rendre aux assemblées régionales et locales les pouvoirs que la loi du 28 Pluviôse an VIII leur avait enlevés et que les lois postérieures ne leur avaient pas rendus. Cette réforme était depuis longtemps réclamée par tous les « décentralisateurs » et « régionalistes » que vit éclore le Second Empire. Aussi, un des premiers soins de l'Assemblée Nationale élue en 1871 fut-il de voter une loi sur le fonctionnement des Conseils généraux, dans laquelle on fit place aux tendances décentralisatrices, mais cependant dans une mesure encore insigni-

fiant. Cependant, des progrès importants furent accomplis par la loi du 10 Août 1871. Jusque-là, la plupart des délibérations du Conseil général n'étaient exécutoires qu'après approbation du pouvoir central ; ce régime change : désormais, la plupart des délibérations sont exécutoires par elles-mêmes, sauf annulation ou suspension par décret en la forme des règlements d'administration publique, rendu dans un délai déterminé, sur la requête du préfet ; restent soumises à l'approbation les délibérations concernant les affaires où l'intérêt de l'Etat se trouve mêlé à celui du département. Le pouvoir central garde donc la haute main sur les décisions des assemblées régionales, puisque toujours, un acte du chef du Pouvoir Exécutif peut les annuler. La seule garantie dont jouissent les départements est la délibération du Conseil d'Etat : mais on sait qu'en matière de règlement d'administration publique, le gouvernement n'est jamais lié par le vote du Conseil d'Etat, tout au moins théoriquement. C'est donc encore l'arbitraire du chef du gouvernement qui peut régler les affaires départementales, arbitraire heureusement tempéré par les usages, et la sagesse que l'on peut supposer aux chefs du gouvernement,

La loi du 10 Août 1871 contient une innovation qui nous intéresse au plus haut point : la création de la *Commission départementale*, contenue dans l'article 2 ainsi conçu : « Le Conseil général élit dans son sein une « commission départementale. »

Cette commission se compose de quatre à sept membres, qui ne peuvent être ni députés, ni maire du chef lieu du département ; elle possède une double série

d'attributions, les unes qui lui sont propres, comme le classement des chemins vicinaux et le contrôle mensuel de la gestion financière du préfet, les autres qui lui sont déléguées spécialement par le Conseil général, sans qu'il puisse s'agir d'une délégation en bloc ; ce doit être une délégation spéciale pour une affaire déterminée.

Ce qui distingue le plus la Commission départementale du Conseil général, c'est qu'elle est semi-permanente : alors que, régulièrement, le Conseil général ne se réunit que deux fois par an, la Commission départementale se réunit tous les mois : son contrôle sur l'autorité préfectorale peut être ainsi beaucoup plus sévère et plus exact que celui du Conseil général, dont toutes les sessions sont généralement trop occupées pour qu'il puisse faire une œuvre sérieuse de contrôle.

La loi de 1871 a fait encore œuvre décentralisatrice en donnant à la Commission départementale certains pouvoirs qui, jusque là, avaient appartenu au préfet, par exemple, la détermination de la modalité des emprunts départementaux, lorsque le Conseil général n'y a pas pourvu.

La Commission départementale n'est cependant pas encore un organisme très décentralisé : elle dépend du préfet, qui assiste à ses séances : ses procès-verbaux sont secrets ; le préfet peut toujours suspendre l'exécution de ses décisions en faisant appel au Conseil général : le Conseil général devient ainsi arbitre entre le préfet et sa commission, et nous savons comment les décisions du Conseil général deviennent exécutoires... Ce qui en revient à dire que chaque fois que la représentation

départementale et le préfet seront en désaccord, le Chef du Gouvernement et le Conseil d'Etat seront appelés à en connaître. La décentralisation devient dans ces conditions, bien aléatoire : la cause en est que l'assemblée régionale n'a aucune prise sur le préfet, qui ne dépend pas d'elle.

Il faut cependant reconnaître que la loi de 1871 marque une sérieuse réaction contre la mentalité de l'an VIII(1). On n'est pas encore parvenu à donner à la Commission départementale toute l'importance qu'elle mériterait : des pouvoirs plus considérables, une indépendance complète à l'égard du préfet, et aussi une continuité absolue dans ses fonctions ou celles d'un de ses membres, seraient des innovations désirables. Bien des questions qui sont actuellement réglées par le préfet ou par les ministres, pourraient avantageusement l'être définitivement par un représentant de l'assemblée départementale. Telles sont les réformes que réclament encore les décentralisateurs de nos jours, et avec quelque raison.

La loi de 1871 ne s'occupe pas d'un fonctionnaire dont l'inutilité administrative est aujourd'hui devenue

(1) Nous devons encore noter une autre marque de réaction contre l'esprit centralisateur : la loi du 15 Février 1872, dite *Loi Tréveneuc*. Cette loi donne l'ordre aux Conseils généraux, au cas où le Gouvernement et le Parlement seraient dispersés par la violence, d'envoyer chacun deux délégués au lieu où les membres du Gouvernement qui auraient pu échapper aux fomenteurs de trouble se trouveraient réunis. Ces délégués remplaceraient le Parlement jusqu'à ce que celui-ci puisse de nouveau se réunir et, si cette réunion était rendue impossible, feraient procéder à de nouvelles élections législatives.

Cette loi marque évidemment une tendance décentralisatrice, tout en respectant le principe de la souveraineté nationale, puisque ce sont les élus du peuple qui sont chargés de dire sa volonté,

évidente aux yeux des moins prévenus : c'est le sous-préfet. Au temps du Premier Empire et jusqu'à ce que les moyens de communication se soient développés, ce personnage avait une raison d'être relativement assez loin du préfet, il prenait, conformément aux ordres de son supérieur, certaines mesures, et pouvait agir utilement. Aujourd'hui, le chemin de fer, les automobiles, le télégraphe et le téléphone mettent le préfet à même de prendre lui-même toutes les décisions, et le sous-préfet reste un personnage représentatif — quelquefois — et inutile : la sous-préfecture n'est en somme qu'une boîte aux lettres ; et les quelques attributions propres du sous-préfet pourraient, sans aucun inconvénient pour la facilité de l'administration, être données à d'autres fonctionnaires. La grande utilité du sous-préfet est d'être un excellent agent électoral. Mais l'ingérence du pouvoir central dans les élections n'est-elle pas un abus de la centralisation ?

L'inutilité du sous-préfet a été reconnue encore en 1920 par la Chambre des députés, qui avait même décidé leur suppression ; mais le Sénat les a maintenus. Il reste cependant à prévoir que l'organisation administrative actuelle subira probablement avant longtemps d'importantes modifications, et que dans l'organisation future, ce fonctionnaire parasite disparaîtra.

Une autre réforme fut accomplie peu après par l'Assemblée Nationale : le Conseil d'Etat, supprimé à la chute de l'Empire, renaissait avec une organisation nouvelle. Tout en gardant sa fonction de préparateur de lois et de décrets, il était, comme auparavant, chargé de la justice administrative ; mais les solutions qu'il

donnait avaient désormais force exécutoire par elles-mêmes, comme celles des tribunaux des juridictions judiciaires. Le gouvernement abdiquait ainsi une fonction importante : celle de dire le droit en matière administrative, au bénéfice d'un corps d'État sans doute, mais cependant ne faisant pas partie du gouvernement.

Les réformes ne se bornèrent pas là. En 1881, deux grandes libertés furent proclamées et établies : la liberté de réunion et la liberté de la presse. Désormais, une simple déclaration suffit pour que les hommes pussent librement écrire ce que bon leur semblait. Cependant, la justice gardait son pouvoir pour empêcher les infractions aux lois : le désordre, le scandale, la diffamation ne sont pas moins des délits parce qu'ils ont été commis par la voie de la presse, ou au cours d'une réunion publique.

Dans un pays un peu moins centralisé, les citoyens pouvaient donc enfin communiquer librement. Bien des progrès restaient encore à accomplir : il fallait permettre les associations, et faire de la décentralisation locale. Cela fut commencé en 1884.

En effet, les communes étaient restées sous un régime qui, bien que modifié à plusieurs reprises, datait dans son ensemble de 1831. Les pouvoirs de décision des municipalités étaient considérables, mais, pour l'exécution, la tutelle administrative se faisait lourdement sentir. Le régime de l'autorisation et du contrôle était en pleine vigueur. Les maires, choisis parmi les conseillers municipaux pendant la Monarchie de Juillet, avaient de nouveau pu être pris parmi tous les habitants de la commune depuis la loi du 7 Juillet 1852.

Par étapes, les maires et adjoints devinrent éligibles en 1882 : depuis, les habitants des communes peuvent librement choisir l'administrateur de leurs intérêts communs. Mais ce n'était pas suffisant : il fallait remettre la loi municipale en harmonie avec la loi départementale, et, en conséquence, refondre cette partie de la législation administrative. Ce fut l'œuvre de la loi du 5 Avril 1884, dont l'élaboration dura plusieurs années.

Comme c'était la règle depuis 1848, les conseillers municipaux sont élus au suffrage universel par les électeurs de la commune ; le principe établi en 1882 subsiste : le maire et les adjoints sont élus, dans son sein, par le conseil municipal. Alors que le régime du contrôle et de l'autorisation avait été jusqu'alors la règle, il devient l'exception : sauf certains cas limitativement énumérés par la loi, les délibérations du conseil municipal sont définitives. Il ne faut cependant pas croire qu'elles soient inattaquables : toute délibération prise en violation de la loi est nulle de plein droit, quel que soit le moment où la nullité est découverte ; en outre, chacun peut, s'il y est intéressé — et la qualité de contribuable de la commune établit un titre suffisant d'après la dernière jurisprudence du Conseil d'Etat — attaquer les décisions de la municipalité. Enfin, le préfet et l'autorité hiérarchique peuvent toujours annuler un acte de la municipalité, s'il est contraire aux lois et règlements, ou même inopportun.

Il semble donc tout d'abord que la décentralisation municipale ait été extrêmement importante. Mais les apparences sont trompeuses : il est interdit au préfet de prendre directement un arrêté ne concernant qu'une

seule commune, mais il peut en prendre pour l'ensemble du département ou pour plusieurs communes ; s'il juge une mesure nécessaire pour une seule commune, il peut mettre le maire en demeure de prendre la décision nécessaire ; et lorsque le magistrat municipal refuse ou montre de la mauvaise volonté, il peut agir à sa place.

Enfin, le préfet contrôle tous les actes municipaux, et son autorisation tacite est supposée pour leur exécution. On voit donc que la liberté municipale existe, mais qu'elle est étroitement limitée. Ici encore, le pouvoir central peut, en chaque circonstance, imposer sa volonté aux collectivités secondaires. Centralisation heureuse parfois, notamment en matière de police, mais plus souvent combien fâcheuse, quand il ne s'agit que d'intérêts purement communaux !

En 1884, la centralisation avait donc perdu du terrain sur l'an VIII : l'administration régionale et locale s'était assez considérablement décentralisée ; le gouvernement avait perdu la plus grande partie du pouvoir juridictionnel administratif direct ; l'individualisme avait également reculé : la grève avait été reconnue licite ; la loi de 1865 avait organisé un embryon de liberté syndicale ; les lois de 1881 avaient permis les libres réunions et donné la liberté de la presse ; enfin, la première grande loi anti-individualiste venait d'être faite : le Syndicat avait reçu sa consécration légale le 23 Mars 1884. C'est ce que nous allons étudier maintenant.

CHAPITRE IV

La Liberté Syndicale

Nous avons vu dans le chapitre précédent que la loi du 25 Mai 1864 avait reconnu la licéité d'ententes passagères entre gens d'un même métier, à la condition cependant que la liberté du travail soit respectée et que le cours naturel des marchandises ne soit pas faussé. Mais aucun moyen n'était donné aux intéressés pour s'entendre en vue de réaliser un but commun. Il fallait, légalement, que la grève résultât de sentiments spontanés et simultanés. Pratiquement, l'entente se faisait au moyen de réunions illégales, plus ou moins volontairement ignorées par la justice.

La loi consacrait donc l'exercice de la solidarité, sans donner les moyens de se concerter qui manquaient. Cela devait venir petit à petit. La loi du 30 Juin 1881 autorisait, avons-nous dit, les réunions dans des conditions faciles à remplir : déclaration à la Mairie vingt-quatre heures à l'avance et désignation d'un bureau. Cependant un fonctionnaire administratif ou judiciaire pouvait toujours assister à la réunion, pour veiller à ce que la loi et le bon ordre fussent respectés.

La loi du 28 Juillet 1881 vint bientôt compléter cette loi. On put, désormais, dire et écrire librement tout ce

que l'on voulut, sauf à répondre devant les Tribunaux de l'abus de cette liberté. On avait donc des moyens considérables pour connaître l'opinion des gens, leur permettre de se mettre d'accord et de répandre leurs idées. Ce n'était cependant pas suffisant, loin de là. Les gens d'un même métier ne pouvaient toujours, légalement, que s'unir passagèrement pour la défense de leurs intérêts, généralement à propos d'une crise. La loi ne permettait aucune action continue, aucun moyen de discuter les questions professionnelles, ou de prendre des décisions communes utiles à tous. Il fallait, pour cela, qu'il existât des organes professionnels permanents. En fait, ces organes, chambres syndicales ou syndicats, tant patronaux qu'ouvriers, existaient depuis de longues années, mais, sauf quelques rares exceptions, leur vie était précaire, car seule une tolérance de police leur permettait de vivre.

Malgré cette précarité, les groupements professionnels avaient pris, à la fin du XIX^e siècle un développement considérable. A Paris, de 1808 à 1848, les patrons de onze industries du bâtiment s'étaient groupés avec l'autorisation du Préfet de police, et formaient la *Chambre Syndicale du Bâtiment*; en 1859 paraît l'*Union Nationale du Commerce et de l'Industrie*, groupant les patrons de diverses corporations, etc. Ce mouvement se reproduisit dans les grandes villes industrielles: « Au moment de la promulgation de la loi de 1884, on comptait, à Paris, 185 *Chambres Patronales* comprenant 25.000 membres; en province, il existait 108 *Chambres Syndicales* de patrons dans 52 villes » (1).

(1) G. BRY. *Principes élémentaires de législation industrielle*. 3e éd., p. 519.

De 1863 à 1870, les Syndicats ouvriers naissent et disparaissent ; ils se forment généralement au moment des grèves et sont considérés avec peu de bienveillance par les pouvoirs publics, dans la crainte qu'ils ne soient l'origine de mouvements révolutionnaires. A partir de 1877, cependant, la défiance diminue à leur égard, et, au début de 1884, on comptait à Paris 237 Syndicats ouvriers et près de 600 en province (1).

Enfin, l'institution du *Compagnonnage*, corporation à allure de société secrète, s'était maintenue à travers le XIX^e siècle, malgré la loi et les règlements de police, mais elle commençait déjà à tomber en désuétude (2).

Il fallait donc régulariser un état de fait nettement en opposition avec la loi. Aussi, dès Novembre 1880, un projet de loi sur les « Syndicats professionnels » était déposé à la Chambre des Députés, au nom du Gouvernement, par M. Tirard, Ministre du Commerce (3). La discussion fut longue, tant à la Chambre des Députés qu'au Sénat. Le projet n'aboutit qu'après plus de trois ans et devint la loi du 21 Mars 1884. Après avoir effleuré pendant la discussion, la liberté d'association en tous genres, le Parlement vota la seule liberté syndicale, la seule prévue par le projet gouvernemental.

C'est parce que le Gouvernement pensait que quatre-vingt-dix ans d'exercice de liberté absolue du contrat — et même de licence — avait incorporé cette liberté aux mœurs, qu'il avait désiré autoriser les groupements professionnels. Jusque-là, les Syndicats existant en

(1) *Id.*, p. 521.

(2) *Id.*, p. 515 sq.

(3) *Journal Officiel*, 1880, p. 11.677, annexe n° 3029, Exposé des motifs.

dehors de la loi n'avaient brimé personne ; d'autre part, le Syndicat préconisé par le projet du Gouvernement ne ressemblait nullement aux corporations de l'Ancien Régime.

« Tandis que les décisions de ces dernières, lit-on dans l'exposé des motifs, étaient obligatoires, qu'elles s'imposaient, bon gré mal gré, aux artisans d'une même profession, *les membres des Syndicats actuels sont, au contraire, toujours libres et indépendants*, ils restent les maîtres de leur action individuelle et ne sont collectivement engagés que dans la mesure qu'ils ont volontairement acceptée. *Ce n'est plus qu'un contrat librement consenti et soumis pour son exécution aux règles du droit commun* » (1).

C'était donc dans le moule contractuel que l'on fondait les Syndicats. Contrat curieux, où la libre discussion des conditions de l'engagement n'existe pas : on ne peut qu'accepter ou rejeter en bloc, et il est permis de douter que l'homme qui adhère à un Syndicat passe véritablement un contrat avec l'ensemble des membres de ce Syndicat.

Formés de manière contractuelle, les groupements professionnels ne paraissaient plus aussi dangereux que la corporation ancienne : l'exemple des Syndicats existant illégalement paraissait, en effet, fort rassurant : jamais, en 1884, un Syndicat n'avait essayé d'imposer sa volonté à des non-syndiqués. Et la cause en était fort simple : organes ayant une existence précaire, ils ne cherchaient qu'à se faire bien venir des pouvoirs publics

(1) *Journal Officiel*, 1880, p. 11.678, 1^{re} col.

et non à choquer les idées individualistes et libérales alors en cours. Bien au contraire, ils avaient cherché à rendre des services, comme arbitres pour les Tribunaux de Commerce, et l'on avait même dû interdire à ces juridictions de renvoyer purement et simplement au Syndicat pour la désignation des arbitres et experts. En reconnaissant l'existence légale des Syndicats, on pensait pouvoir autoriser ces pratiques ; on pensait aussi que, pour des institutions nouvelles, les Syndicats pourraient rendre de grands services par leurs avis, donnés avec une compétence forcément supérieure à celle de l'administration.

Remarquons enfin que l'exposé des motifs du projet de loi semble surtout s'occuper des Syndicats patronaux. Cela est compréhensible, car ce sont surtout ces Syndicats qui avaient prospéré en violation de la loi Le Chapelier. Cependant, l'exposé des motifs donne une autre idée encore en faveur des Syndicats ouvriers : c'est qu'au lieu de se produire à la suite de sourdes menées, dangereuses pour l'ordre social, les grèves se prépareront à l'avenir au grand jour dans les Syndicats ouvriers, qui pourront arriver beaucoup plus facilement à une entente avec des Syndicats patronaux que les ouvriers et les patrons directement en antagonisme.

C'est sur ses bases que fut établie la loi du 21 Mars 1884. Etudions donc le syndicat tel que le conçut alors le législateur.

Le syndicat est une *association contractuelle*, formée en vue de défendre les intérêts économiques et professionnels des gens de métier, au bénéfice desquels la loi de 1834 constituait, au moment de sa promulgation, un

privilège. Comme cette loi était une dérogation au droit commun, elle fut appliquée dans ses strictes limites, la jurisprudence se montrant hostile à cette innovation si contraire à l'esprit individualiste de notre Droit civil. Par *profession*, la Cour de Cassation comprit les métiers *industriels, commerciaux et agricoles*, à l'exclusion de tous autres : les professions libérales furent exclues du privilège syndical. C'était la stricte application de l'article 3 de la loi : « Les syndicats professionnels ont exclusivement pour objet l'étude et la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles. » C'est, d'ailleurs, ce que déclarait la Cour de Cassation par un arrêt du 27 Juin 1885. La liberté syndicale « doit se restreindre à ceux qui appartiennent, soit comme patrons, soit comme ouvriers ou salariés, à l'industrie, au commerce et à l'agriculture. » (1). C'était là une interprétation étroite que la loi devait elle même élargir par la suite.

Du fait qu'ils étaient professionnels, les syndicats ne devaient comprendre que des gens exerçant *actuellement* la profession, ou un métier connexe. Ainsi, on admit que tous les ouvriers participant à la construction des maisons peuvent former un Syndicat unique, le Bâtiment, composé de maçons, de charpentiers, seruriers, etc.

Cette limitation est compréhensible, et même sage, car tous les corps de métiers n'ont pas toujours le même intérêt : il existe même parfois de grandes divergences entre les uns et les autres.

(1) Cass., 27 janvier 1885, D. 86, 237.

En voulant que les Syndicats ne soient composés que de personnes exerçant actuellement la profession, on voulait éviter qu'ils ne fussent envahis par des politiciens sans scrupules, cherchant à en faire l'instrument de leur ambition. A ce point de vue, la loi de 1884 a échoué, car ses prescriptions ont été violées ou tournées.

Le Syndicat est, à sa création, une institution absolument *libre*, c'est-à-dire que nul ne peut être astreint à en faire partie. « Le droit d'un ouvrier qui ne veut pas se syndiquer est égal au droit de dix mille ouvriers qui veulent se syndiquer » disait Waldeck-Rousseau au moment du vote de la loi. Cette conception individualiste du Syndicat est le corollaire du principe du Syndicat-association contractuelle. Si l'association est un contrat, nul ne peut être obligé d'en faire partie, puisque le contrat est essentiellement une manifestation de libre volonté : s'il y a obligation, il n'y a plus liberté. Donc, le contrat d'association suppose la liberté du refus de s'associer.

On reconnaît ici l'influence des idées individualistes que nous avons étudiées précédemment. Pour empêcher le Syndicat d'acquérir une influence politique, la loi lui impose de rester dans l'étude des questions économiques et professionnelles et sanctionne cette obligation par une amende de 200 francs. Nous verrons par la suite que cette partie de la loi a été consciencieusement violée par la plupart des Syndicats, qui se sont tous plus ou moins mêlés de politique : les poursuites actuellement engagées contre la C. G. T. en sont une preuve flagrante. Mais ce que les syndicalistes ont fait

est en absolue contradiction avec la volonté du législateur de 1884 : le Syndicat ne devait s'occuper que des intérêts économiques et professionnels de ses membres ; toute action visant l'ensemble de la classe ouvrière était illégale, surtout quand elle se mêlait de politique. Et il est évident qu'une amende de 200 francs était insuffisante pour faire respecter cette volonté de la loi.

Le Syndicat est libre d'accès pour les professionnels ; mais sa forme et sa constitution sont légèrement réglementées. Jusqu'en 1884, on n'avait connu d'autres associations que celles autorisées par l'Etat, et dont il avait approuvé l'organisation. Il eût certainement paru extraordinaire à ce moment que l'on permit à des associations de se constituer sans que la puissance publique en ait été avisée : on voulait que le mouvement syndical se produisît au grand jour ; on voulait aussi pouvoir le contrôler, l'empêcher de sortir de son rôle économique et professionnel, et, peut-être bien aussi, le diriger. Pour tout cela, il fallait connaître l'existence du Syndicat, ses agents responsables et son règlement intérieur. C'est ce qu'organise l'article 4 de la loi du 21 Mars 1884 : les fondateurs du Syndicat doivent déposer à la mairie — à la Préfecture de la Seine, à Paris — les statuts et les noms de ceux qui sont chargés de l'administration du Syndicat ; ce dépôt doit être renouvelé chaque fois qu'il y a un changement dans les statuts ou dans la direction ; enfin, les statuts doivent être communiqués au procureur de la République par le maire, et les administrateurs du Syndicat doivent être Français. Ce sont là les seules formalités que le Syndicat ait à remplir

pour jouir d'une existence régulière et de la capacité juridique : on était déjà loin du système précédent de l'autorisation par le préfet.

Lorsque ces formalités sont accomplies le Syndicat jouit de la personnalité morale : il peut acquérir les cotisations de ses membres et en faire des placements mobiliers ; il peut même acquérir les immeubles nécessaires à son fonctionnement, mais ceux-là seulement. Enfin, il a la faculté d'ester en justice.

Organe de défense économique le Syndicat peut créer, en se conformant aux lois régissant cette matière, une Société de secours mutuels entre ses membres. L'administration de cette société doit d'ailleurs être séparée de celle du syndicat. Celui-ci peut encore créer des organes de renseignements professionnels, de placement gratuit, etc.

Ce n'était pas seulement dans la profession *locale* que le groupement était permis. La loi autorise, par son article 3, les unions de Syndicats, destinées à grouper, non seulement les Syndicats de même métier, mais encore les groupements de diverses professions, pour l'étude des questions intéressant l'ensemble des corporations, ou pour prévenir les conflits qui pourraient éclater entre elles. Ces unions, pour exister légalement, remplissent les mêmes formalités que les Syndicats, mais sous le régime de la loi du 21 Mars 1884, elles n'obtiennent ni la capacité juridique, ni la faculté de posséder des immeubles.

Dans le Syndicat ainsi constitué, les membres demeurent toujours individuellement libres ; ils ne peuvent être obligés de continuer à faire partie du Syndicat

malgré eux ; toute clause prévoyant un engagement perpétuel serait nulle de plein droit. Ajoutons que ceux qui se retirent du Syndicat gardent le droit de faire partie de la Société de secours mutuels ou de la Caisse des retraites syndicales à laquelle ils ont fait des versements.

La loi du 21 Mars 1884 ouvrait donc une large brèche dans le régime de l'individualisme juridique sous lequel on avait vécu jusqu'alors. L'équilibre était rompu dans notre droit égalitaire, puisqu'un privilège était accordé aux gens de métier, celui de s'associer librement, pour discuter librement leurs intérêts sans avoir à redouter l'intrusion d'un représentant de la puissance publique dans leurs affaires ; désormais, ils pouvaient entreprendre de longues affaires d'intérêt commun ; ils montraient enfin la voie anti-individualiste dans laquelle la société devait peu à peu s'engager.

Mais, nous l'avons dit, ce n'était pas sans résistance de la part de la Cour de Cassation que notre Droit suivait la voie anti-individualiste. La conception étroite du syndicalisme n'était d'ailleurs pas unanimement celle de la magistrature ; en effet, un jugement du 10 Mars 1880 reconnut la validité d'un Syndicat d'instituteurs libres(1) ; enfin, par la loi du 30 Novembre 1892, sur l'exercice de la médecine, le législateur condamna l'interprétation étroite de la loi en autorisant les médecins, dentistes et sages-femmes à se syndiquer.

Cependant toute une catégorie de salariés demeurait et demeure encore en dehors de la liberté syndicale ; ce

(4). Trib. Seine, 10 Mars 1890, D. 92. 2, 302.

sont les fonctionnaires, dont nous examinerons la situation au cours du chapitre V.

La loi de 1884 formait un régime de faveur pour les gens de métier; il y avait donc une inégalité dans notre Droit égalitaire, puisqu'une catégorie de citoyens était favorisée en recevant la liberté de s'associer.

Certes, les Syndicats forment une partie importante des associations tant par leur objet que par leur nombre; leur existence correspond à une nécessité naturelle et c'est pourquoi il était juste de leur reconnaître des droits fort étendus et qui devaient recevoir encore de grandes extensions par la suite, nous allons le voir tout à l'heure. Mais il y a d'autres intérêts que les professionnels, et qui ont, eux aussi, le besoin d'être étudiés et soutenus en commun. La liberté générale d'association devait donc être reconnue, et elle l'a été par la loi du 1^{er} Juillet 1901. Cette loi accorde un statut à toutes les associations et reconnaît leur existence sans qu'il soit besoin d'une autorisation administrative, pourvu qu'elles n'aient pas un but illicite ou immoral.

Je ne puis qu'indiquer au passage la reconnaissance de ce droit, les associations à but désintéressé n'étant en général pas appelées à prendre une grande part à la vie économique d'un pays. Mais il faut cependant souligner encore ici l'influence de l'esprit individualiste dans cette loi; c'est sous forme de contrat que le législateur envisage l'association, c'est-à-dire qu'elle repose légalement sur une manifestation de volonté des associés, alors que le plus souvent il n'en est rien. Il n'y a pas possibilité pour chaque adhérent de discuter les statuts

de l'association ; il ne peut y avoir qu'adhésion de sa part et l'on peut fortement douter qu'un *contrat d'adhésion* soit réellement un contrat, tel que le définit notre Droit.

Ainsi, en 1901, sauf quelques exceptions dictées par des préoccupations confessionnelles ou politiques, chacun était libre de se syndiquer ou de s'associer. Nous avons vu, depuis cette époque, Syndicats et associations prendre un développement considérable, et les Syndicats acquérir dans notre vie sociale et économique une importance extrême.

La pratique de la convention collective de travail vient encore donner aux Syndicats une influence plus considérable dans la vie sociale. Lorsque cette pratique eût été reconnue et consacrée par la loi du 25 Mars 1919, il fallut donner aux Syndicats la possibilité de soutenir leur responsabilité morale par une responsabilité pécuniaire. En outre, l'orientation du moment étant à une véritable débauche de syndicalisme, il fallait encore augmenter la liberté syndicale. C'est ce que fit la loi du 12 Mars 1920, portant modification à la loi du 21 Mars 1884. Cette loi fut retardée dans son élaboration par l'insertion que voulurent y faire certains députés d'une reconnaissance du droit syndical pour les fonctionnaires. Après une longue lutte entre le Sénat et la Chambre des Députés, la partie de la loi consacrée aux fonctionnaires fut réservée pour une loi spéciale actuellement à l'étude, et la loi du 12 mars 1920 fut enfin votée.

Cette loi élargit le droit syndical et élargit aussi les pouvoirs des Syndicats. En effet, les femmes mariées,

non séparées de corps, devaient, jusqu'en Mars 1920, être autorisées par leur mari pour pouvoir faire partie d'un Syndicat. Cette obligation tombe. Désormais, la femme mariée peut faire partie du Syndicat de sa profession sans avoir à obtenir l'autorisation maritale. D'autre part, les mineurs ne pouvaient faire partie des Syndicats ; aujourd'hui, ils peuvent y adhérer, pourvu qu'ils aient plus de seize ans, sauf opposition de leurs père, mère ou tuteur, et à la condition de ne point être chargés de l'administration du Syndicat : il serait, en effet, inadmissible que des personnes incapables d'administrer elles-mêmes leurs biens pussent administrer ceux d'une association jouissant de la plénitude des droits civils.

La nouvelle loi reconnaît encore la plénitude du droit syndical aux membres des professions libérales, ce qui était encore contesté par la Cour de Cassation, malgré les dispositions libérales de la loi de 1892 pour les médecins. Enfin, jusqu'au 12 Mars 1920, il fallait, pour faire partie du Syndicat être membre actif de la profession ; cette disposition de la loi avait été bien souvent violée ouournée, à l'heure actuelle pour pouvoir faire partie du Syndicat, il suffit que l'on ait exercé la profession pendant un an. Cette disposition du nouvel article 4 est extrêmement fâcheuse. Jusqu'à présent les Syndicats n'avaient que trop de tendance à sortir de leur but purement professionnel pour s'occuper de politique. La règle de la professionnalité empêchait jusqu'à un certain point les non-professionnels de prendre part aux décisions syndicales ; à l'heure actuelle, on a ouvert toute grande la porte aux fauteurs de désordre. Le Syndicat

doit être purement professionnel, ou ne pas être. En effet, de quel droit une personne quelconque, sous prétexte qu'elle aura exercé la profession de serrurier dans sa jeunesse pourra-t-elle prendre part à la discussion d'une convention collective de travail n'ayant pour elle qu'un intérêt... rétrospectif ou bien politique, ou électoral? Ce dernier élargissement du pouvoir de se syndiquer est absolument contraire à la nature même du syndicalisme.

Telles sont les extensions de la liberté syndicale apportées par la loi nouvelle. Mais ses réformes ne se bornent pas là. Elle augmente considérablement la personnalité civile du Syndicat. Les raisons en sont expliquées par l'exposé des motifs de la loi :

« Nous devons donner à leurs groupements syndi-
« caux la possibilité d'acquérir, d'où découle logique-
« ment un sens plus averti des responsabilités. L'une
« des raisons pour lesquelles le mouvement syndical
« s'est insuffisamment développé en France au point de
« vue du nombre des syndiqués, en même temps que,
« trop souvent, il préparait les conflits au lieu de les
« prévenir, est que les Syndicats, à de trop rares excep-
« tions près, ne possèdent rien et se trouvent d'ailleurs
« dans l'impossibilité de se créer un patrimoine régulier
« sous la législation en vigueur.

« C'est pour les mêmes raisons, croyons-nous, que
« les conventions collectives de travail n'offrant pas
« toujours aux contractants de suffisantes garanties,
« n'ont pas pris le développement que comporte l'orga-
« nisation industrielle moderne. La proposition de loi
« que nous avons l'honneur de soumettre au Parlement
« répond à ces préoccupations.

« Elle étend notablement la personnalité et la capacité civiles des Syndicats professionnels. Elle leur permet d'acquérir des immeubles à titre gratuit ou à titre onéreux, et elle consacre la jurisprudence qui leur reconnaît le droit de recevoir des dons et legs. Elle leur facilite l'encouragement à toutes les œuvres professionnelles, en définissant plus nettement leurs droits.

« Sans les entraîner jusqu'à des actes de commerce, elle leur permet la location, le prêt ou la répartition des outils, instruments et matières nécessaires à l'exercice de la profession de leurs membres, et elle leur permet de s'entremettre gratuitement pour l'écoulement des produits de leur travail. Elle confère aux Syndicats professionnels des garanties de protection pour les marques syndicales, destinées à certifier l'origine et les conditions de fabrication ; ces marques pourront être déposées au même titre que les marques de fabrique et de commerce...

«... Les unions, comme les Syndicats, ne pourront, cela va sans dire, s'occuper que de la défense des intérêts professionnels. *La proposition, ainsi précisée, tend donc à la fois à orienter les Syndicats vers l'action pratique, à leur donner les moyens d'exercer utilement le rôle qu'ils peuvent utilement remplir, et, les ayant renforcés légalement, à les maintenir sur le terrain des intérêts purement professionnels (1).*»

Le désir du gouvernement en présentant le texte qui devait devenir la loi du 12 Mars 1920 était donc nette-

(1) *J. O.*, 10 Février 1916.

ment d'augmenter la puissance économique et civile des Syndicats. C'est ce que fait la loi, d'une part en augmentant les facilités d'adhésion, ainsi que je l'ai montré précédemment, d'autre part en permettant au syndicat par le nouvel article 5, de jouir de la pleine capacité civile, autrefois accordée aux seuls établissements d'utilité publique ; capacité plus étendue même, puisque les établissements d'utilité publique sont soumis à la tutelle administrative et ne peuvent acquérir à titre gratuit que moyennant une autorisation de la puissance publique. Rien de tel dans le nouveau régime des Syndicats : leur personnalité est aussi entière que celle de n'importe quel individu physique : ils peuvent acquérir à titre gratuit ou à titre onéreux les biens meubles et immeubles.

Il paraît donc qu'après avoir été un véritable épouvantail pour nos législateurs depuis plus d'un siècle, la main morte ne leur semble plus à craindre. L'effacement de cette préoccupation s'explique bien certainement par la passion politique qui pousse un certain nombre de nos représentants à favoriser le syndicalisme, dans l'espoir d'arriver à changer le système économique en vigueur ; mais la passion politique n'explique pas tout ; il faut chercher une autre raison à la permission donnée à la main morte de se reconstituer quasi librement, et cette autre raison nous est indiquée dans l'exposé des motifs de la loi : si l'on veut avoir un syndicalisme utile, actif et vigoureux, il faut qu'il soit responsable, et pécuniairement responsable, surtout depuis que la loi du 25 Mars 1919 reconnaît que la responsabilité civile des Syndicats peut être engagée par une violation,

consentie ou non, de la convention collective de travail. Et pour que ces biens correspondent réellement à une responsabilité, il faut qu'ils soient saisissables. En effet, la crainte de la main morte réapparaîtrait, et fort légitimement d'ailleurs, si ces biens devaient être indéfiniment immobilisés comme biens syndicaux. « Dès lors
« qu'on fait des Syndicats des personnes pleinement
« capables, cette capacité ne saurait être envisagée en
« dehors de la responsabilité qu'elle entraîne, écrit
« M. Chéron dans son rapport. C'est le caractère
« essentiel de la loi et c'est le droit commun (1) ». Or, dans notre droit commun, c'est sur le patrimoine du débiteur que s'exécutent les obligations qu'il a contractées, par contrat, délit ou quasi délit. Le Syndicat, pour garder ses biens devra avoir une conduite paisible, sinon les actions en justice les feront disparaître : et c'est un fait connu que le goût de la propriété vient par la possession. C'est donc peut-être avoir agi sagement que d'avoir donné aux Syndicats une capacité civile quasi illimitée.

En conséquence, sont seuls insaisissables les biens, meubles et immeubles, nécessaires aux réunions, aux bibliothèques, ainsi que les fonds des caisses de retraites et de secours, dans les limites déterminées par l'article 12 de la loi du 1^{er} Avril 1898. Les caisses de chômage sont exceptées de cette immunité.

Les biens possédés par les Syndicats peuvent donc être diversement employés : ils peuvent d'abord, et cela, nous l'avons dit, entraîne l'insaisissabilité, être employés

(1) CHÉRON. *Rapport au Sénat*, 160, p. 4. 765, p. 7.

au fonctionnement même du Syndicat : salle de réunion où se discutent les intérêts professionnels, bibliothèque et salles de cours d'enseignement professionnel pour le perfectionnement des connaissances des apprentis et des ouvriers. Les Syndicats pourront ensuite se préoccuper d'améliorer le sort de leurs adhérents, en créant des habitations à bon marché, des jardins ouvriers, en subventionnant des coopératives de production ou de consommation, etc. Enfin, les Syndicats pourront désormais, à la condition de n'en point faire une opération commerciale, acheter et distribuer entre leurs membres des matières premières, machines, animaux, etc., Cette disposition législative consacre enfin une pratique fréquente dans les Syndicats agricoles. Pouvant prendre leur part dans la production en se faisant fournisseurs de matières premières, les Syndicats peuvent aussi la prendre dans la vente du produit du travail *personnel* ou du travail *des exploitations* des syndiqués, en prêtant leur entremise *gratuite* à cette vente, en facilitant les annonces, en groupant les commandes et les expéditions, mais sans jamais agir en leur nom propre et sous leur responsabilité.

Le rôle industriel des Syndicats peut ne pas se borner à cela. L'article 5, 2^e, alinéas 3, 4 et 5 leur permet d'avoir des marques ou *labels* (1), certifiant l'origine et les conditions de fabrication de tous produits manufacturés par les syndiqués. Ces marques syndicales peuvent être employées par quiconque met ces produits en vente ; elles doivent être déposées et protégées conformément

(1) Nom donné aux marques des Syndicats américains.

à la loi du 23 Juin 1837, modifiée par la loi du 3 Mai 1890, sur les marques de fabrique et de commerce.

Enfin, les Syndicats voient confirmer par la nouvelle loi le droit que leur avait déjà reconnu la loi du 25 Mars 1919 de passer des conventions collectives de travail, et celui de donner des avis sur toutes les questions se rattachant à leur spécialité, qu'ils avaient depuis 1884.

Une dernière innovation de la loi nouvelle est que les Unions de Syndicats jouissent désormais de la personnalité civile, comme les Syndicats eux-mêmes. Tels sont, résumés, les caractéristiques de la loi nouvelle ; on peut constater que la liberté syndicale a fait des progrès considérables depuis 1884. Les groupements professionnels sont actuellement fort en avance sur les autres associations et jouissent d'une personnalité et d'une liberté que nous n'avions jamais connue jusqu'à maintenant.

Cependant, cette loi a été mal accueillie par les milieux syndicalistes. Cela vient de l'intrusion des politiciens dans les Syndicats ; conformément aux idées marxistes, ils ont cherché à faire des groupements professionnels non un instrument de progrès et de défense professionnels, mais un instrument de lutte de classe. C'est pourquoi ils voient avec peine le Syndicat devenir propriétaire et responsable ; devenu propriétaire il sera moins âpre dans la lutte contre le capitalisme ; devenu pécuniairement responsable de ses actes et de ceux de ses adhérents, il deviendra prudent dans la guerre au patronat. C'est un point sur lequel nous reviendrons par la suite.

Si nous examinons cette loi du 12 Mars, 1920 en dehors de toute préoccupation politique, nous devons reconnaître que, sauf l'acceptation des anciens professionnels, son ensemble paraît satisfaisant. Permettre au Syndicat de posséder, lui imposer une responsabilité sont des choses capables d'améliorer le travail et la production ; l'invention du label peut présenter certains avantages comme garantie collective de la qualité de la marchandise vendue et de la moralité des conditions dans lesquelles cette marchandise a été produite ; enfin, permettre l'achat et la vente par groupement de commandes peut offrir un intérêt considérable pour la baisse du coût de production (1).

Intéressante au point de vue économique, cette loi est aussi fort intéressante au point de vue politique. En effet, nous assistons ici à un grand recul de la puissance de l'Etat. Jusqu'alors, l'Etat se méfiait extrêmement de toutes les associations. Il avait la phobie de voir des associations, syndicales ou autres, acquérir des biens considérables. Et on sait, nous l'avons vu, de quelles précautions il entourait les acquisitions d'immeubles et les acquisitions mobilières à titre gratuit par les associations, de crainte de voir se reconstituer et la main morte, et des groupements ayant une véritable puissance économique. Toutes ces précautions disparaissent brusquement en faveur du groupement professionnel dont on reconnaît l'existence nécessaire à la vie de la Nation : il faut donc lui donner le moyen d'exercer librement son action en dehors de toute contrainte

(1) Cf. G. VALOIS. *Economie nouvelle*, p. 210 sq.

légale illégitime; c'est ce que réalise la loi nouvelle peut-être malgré ceux qui l'ont conçue. C'est, en effet, plutôt à la défense de classe que semblent avoir pensé nos législateurs, et c'est à cela qu'ils tendent en admettant les anciens professionnels dans le Syndicat. Mais la loi nouvelle peut devenir un véritable instrument de défense professionnelle et de progrès économique en permettant un développement plus complet du syndicalisme. Pour en arriver à un « syndicalisme intégral », bien des progrès sont encore à faire, mais nous sommes sur la voie.

Il reste donc à acquiescer :

1) Que l'Etat donne une pleine liberté à toutes les associations pour se former ;

2) Que, favorisés, les Syndicats sont absolument libres au point de vue civil ;

3) Que l'Etat donne aux Syndicats une autorité considérable, au détriment de la sienne, par le moyen de la convention collective de travail. C'est ce que nous examinerons au cours du chapitre VI.

CHAPITRE V

Les fonctionnaires et la liberté syndicale

Au cours du chapitre précédent, nous avons remarqué que les lois de 1884-1920 et de 1901 supportaient des exceptions : les deux principales concernent les congrégations, qui ne peuvent librement se former, et les fonctionnaires qui ne peuvent former des Syndicats. Nous ne nous occuperons pas ici de la restriction imposée aux congrégations, son importance étant trop minime au point de vue économique et relevant plutôt de la politique pure. Quant à l'autre, les fonctionnaires forment une part trop considérable de notre population à l'heure actuelle, pour que nous puissions la passer sous silence. Nous allons donc examiner les raisons d'ordre public qui s'opposent à la création de Syndicats de fonctionnaires.

Pour bien comprendre l'interdiction de se syndiquer qui pèse sur les fonctionnaires, il faut tout d'abord déterminer ce qu'est un fonctionnaire, puis examiner la nature juridique du lien qui l'unit à la puissance publique et voir en quoi ce lien diffère de celui qui unit l'ouvrier ou l'employé d'une entreprise quelconque à son patron.

Il faut distinguer deux sortes d'employés de l'Etat :

ceux qui font partie des cadres de l'Administration et ceux qui sont des salariés au service d'une administration. Des manœuvres, des ouvriers qui travaillent pour le compte d'une administration ne sont pas des fonctionnaires, mais des salariés, comme ceux des entreprises privées. De ce nombre sont les employés des chemins de fer de l'Etat qu'une loi du 21 Mars 1903 déclare être liés à leur administration par un contrat de travail. Pour ceux-là, aucune difficulté n'existe : ce sont des employés ordinaires, régis par les règles du droit commun. Tout autre est le sort du fonctionnaire, c'est-à-dire de celui qui est investi d'un emploi régulier et permanent, établi conformément aux lois et règlements. C'est celui-là auquel s'applique l'interdiction de se syndiquer ; c'est donc la nature juridique du lien qui l'unit à l'Etat que nous devons étudier.

Pour certains auteurs, ce lien est un *contrat*. A la suite de M. Hauriou et de la jurisprudence quasi constante du Conseil d'Etat, je ne crois pas que l'on puisse admettre cette opinion. Ce n'est pas un contrat civil ; ce n'est pas non plus un contrat administratif, ni dans la forme, ni dans le fond.

Comment, en effet, se forme un contrat civil ? Par l'échange du consentement des parties. Quels sont ses effets ? Ils sont déterminés, et la convention devient, à l'avenir, « la loi des parties » ; aucun changement, aucune résolution n'est possible que du consentement mutuel des parties ou dans les circonstances prévues par la loi au moment où le contrat est conclu.

Comment, d'autre part, se forme le contrat administratif, dont le type ordinaire est le marché de fournitu-

res, ou le marché de travaux publics ? Ici, il n'y a plus libre discussion entre les parties ; l'administration dépose son « cahier des charges », contenant ses volontés à l'égard du contrat à conclure. Les soumissionnaires en prennent connaissance, et, une fois le cahier des charges accepté et l'adjudication faite, le cahier des charges devient la loi des parties ; son contenu doit être respecté par l'adjudicataire et par l'administration.

Voyons enfin une dernière forme du contrat que certains auteurs distinguent des deux formes que nous venons d'examiner, et nomment le *contrat d'adhésion* ; c'est un contrat entre particuliers, ressemblant au contrat administratif : l'un pose des conditions que l'autre accepte ou rejette en bloc ; la discussion est impossible ; c'est ce qui a lieu dans les ventes à prix fixe, ou encore dans la conclusion du contrat d'association. Mais là encore, le consentement de l'acquéreur une fois donné, les conditions de la vente ne peuvent plus changer. Il n'en est pas tout à fait de même dans le contrat d'association, où la volonté du minoritaire peut disparaître devant celle du majoritaire, ce qui nous a amenés à reconnaître que les statuts d'une association ou d'un Syndicat n'étaient pas un contrat, mais une véritable loi. Cependant, dans l'état actuel de notre Droit, le minoritaire n'est tenu par la volonté de la majorité que dans la mesure où il y consent, puisqu'il est toujours libre de se retirer ; mais il faut un acte de sa part — la démission — pour le dégager, tandis qu'en droit commun, le seul fait d'un changement apporté au contrat le résoud.

Nous voyons donc que le contrat, civil ou administratif, se forme par un accord de volontés, après ou sans

discussion et a pour effet de rendre immuable la décision des parties. Y a-t-il rien de tel dans l'acte de nomination des fonctionnaires? Non. Car il n'y a — sauf exceptions déterminées par les règlements — aucune discussion des conditions où le service devra s'effectuer ; toutes les conditions sont fixées unilatéralement par l'autorité, déterminant les droits et les devoirs des fonctionnaires par les lois et règlements. Certains auteurs voient là un cahier des charges; cette opinion est erronée, car ces lois et règlements ne sont nullement soumis à l'approbation du candidat fonctionnaire avant sa nomination ; il les connaît ou les ignore, cela n'a aucune importance ; c'est son affaire personnelle.

Enfin, l'échange du consentement n'est nullement nécessaire ; on peut être nommé à un poste malgré soi et cette nomination est valable ; la preuve en est que le traitement court du moment où la nomination est signée et non de celui où l'on rejoint son poste, et que, si le fonctionnaire nommé refuse de rejoindre son poste, sa nomination devra être rapportée avant que celle de son successeur puisse être faite.

Ce qui unit le fonctionnaire à l'administration est donc un *acte de pure autorité*, parfait par lui-même, sans que l'acquiescement du fonctionnaire soit nécessaire ni même utile.

Et quelles sont les conséquences de cet acte? Il unit le fonctionnaire à l'administration, et plus même : il l'incorpore à son emploi. Désormais, selon la nature de cet emploi, le fonctionnaire pourra commander à la force armée, administrer un département, dire le Droit, signer

un traité international, dresser procès-verbal, etc., en un mot, exercer l'autorité sur les autres citoyens.

A quelles conditions d'avancement et de traitement le fonctionnaire exercera-t-il son emploi ? Au moment où il reçoit sa nomination, il peut le savoir en consultant les lois et règlements en vigueur, mais aucune garantie ne lui est donnée du maintien de ces textes ; ils peuvent être modifiés à son avantage comme à son détriment, ce qui montre bien combien peu contractuel est le lien qui unit l'Administration et le fonctionnaire ; fixé par l'Etat seul, le sort des fonctionnaires peut être modifié par lui seul. Cette conception, conforme à la réalité, permet de dire avec M. Hauriou que « le recrutement des fonctionnaires civils est, comme celui des militaires, à base de *réquisition consentie et d'appropriation* ; il fait des fonctionnaires des organes incorporés à l'Administration » (1).

Aussi est-il, dans ces conditions, fort difficile d'admettre l'existence de Syndicats de fonctionnaires. D'abord de telles associations ne sont autorisées ni par la loi de 1884, ni par celle de 1820 ; cette dernière déclare qu'un sort spécial sera fait aux fonctionnaires. Cette raison légale dispenserait d'en donner d'autres, si nous ne voulions chercher son origine.

C'est plutôt dans la nature même de l'action syndicale que dans celle de l'association professionnelle que nous trouverons l'antinomie entre le fonctionnariat et le syndicalisme. Nous en voyons la preuve dans la floraison de sociétés professionnelles de fonctionnaires, desquelles

(1) M. HAURIOU. *Op. cit.*, p. 671.

l'autorité ne prend aucun ombrage ; association de percepteurs, association des trésoriers-payeurs généraux et des receveurs des finances, association des professeurs de Facultés, association des professeurs de l'enseignement secondaire, toutes ces associations, et bien d'autres encore, s'occupent de questions professionnelles au sujet desquelles les autorités sont parfois heureuses de prendre leurs avis.

C'est donc l'action syndicaliste qui paraît dangereuse aux pouvoirs publics de la part des fonctionnaires. En effet, le Syndicat ne se charge pas seulement d'étudier les questions professionnelles ; il se charge aussi de la défense des intérêts de ses membres. Et par quels procédés ? La grève et la convention collective de travail. Or, là où il n'y a pas de contrats individuels, il ne peut y avoir de règle pour conclure ces contrats : la convention collective de travail serait donc sans usage pour les fonctionnaires. Quant à la grève, qu'est-ce, sinon une rupture du contrat de travail ? Et ici, comme nous n'avons pas de contrat de travail, la grève ne serait autre chose qu'une révolte contre un acte de l'autorité fixant les conditions du travail des fonctionnaires. En outre, la cessation simultanée et concertée du travail et les démissions collectives de la part des fonctionnaires constituent des infractions poursuivies et punies par la loi pénale (1). Nous ne parlons même pas des innombrables inconvénients que pourrait avoir, pour la vie nationale, une cessation du travail des fonctionnaires. Si le juge, si le soldat, si le préfet ou le percepteur font grève, que deviendra non

(1) *Code pénal*, art. 127.

seulement la vie de l'Etat, mais encore celle des citoyens qui ont affaire avec ces détenteurs de l'autorité ? Et quel sera le pouvoir du gouvernement sur ses agents, s'il sait qu'au moindre acte leur déplaisant, ils cesseront leur service ?

C'est pour toutes ces raisons que les fonctionnaires sont, à bon droit, privés de la liberté de faire grève et de celle de discuter les conditions de leur travail.

Mais cela ne veut pas dire que le fonctionnaire doit être complètement abandonné au bon vouloir de ses chefs. Des règles doivent être établies, fixant les droits et les devoirs de l'Etat et de ses agents. C'est notamment ce qui a été fait en 1837 pour les militaires. Une loi a fixé les conditions dans lesquelles leur doit être donné l'avancement. Certains fonctionnaires civils ont aussi reçu leur statut, et certaines mesures générales de protection ont été prises pour prévenir les abus de pouvoir (loi sur la communication des notes des fonctionnaires). On doit reconnaître aux fonctionnaires le droit de veiller à l'observation de ces règles établies par l'autorité : cela est d'ailleurs admis. Mais au lieu de faire reconnaître leur droit à une action violente comme la grève, véritable acte de guerre civile, ils doivent employer des moyens légaux et juridiques ; les recours devant le Conseil d'Etat pour abus de pouvoir ou violation de la loi sont destinés à remplir cet office.

Nous avons dit qu'il est permis aux fonctionnaires de s'associer, non pas conformément à la loi de 1884, mais à celle de 1901, pour s'occuper de leurs intérêts professionnels. La loi de 1901 ne comporte, en effet, aucune autre restriction au droit d'association que la

défense de troubler l'ordre public ou d'attenter à la forme républicaine du gouvernement. Or, une association dont le but est de veiller, dans l'intérêt de ses membres, à l'observation des lois et règlements, ne peut, à aucun titre être considérée comme contraire à l'ordre public; d'autre part, comme le Conseil d'Etat n'examine les pourvois pour abus de pouvoir ou violation de la loi que si le plaignant a un intérêt certain compromis par l'acte attaqué, il voit dans l'intérêt collectif des membres des associations de fonctionnaires une cause suffisante pour recevoir les pourvois faits par elles contre les nominations contrevenant aux règles légales.

Cette situation a paru insuffisante à certains fonctionnaires. Abusés par la fausse conception du contrat qu'ils s'imaginaient avoir conclu avec l'Etat, ils voulurent agir envers lui comme à l'encontre d'un patron quelconque. De là vinrent, en 1908, la grève des postiers et, actuellement, le mouvement des *Amicales* d'instituteurs publics pour adhérer à la C. G. T. Ces derniers prétendent être dans la même situation que les instituteurs libres; les uns et les autres prétendent ne pas accomplir un travail qui soit un monopole naturel de l'Etat; c'était se rattacher à la conception divisant les fonctionnaires en *fonctionnaires d'autorité*, chargés de représenter la puissance publique, et en *fonctionnaires de gestion*, chargés de fonctions sans rapport avec l'exercice de la puissance publique, et dont la situation est analogue à celle des employés des entreprises privées. Cette distinction a été adoptée par le Parlement lorsque, au cours de la longue discussion, de la loi du 12 Mars 1920, fut agitée la question du droit syndical des fonctionnaires. Elle paraît même

avoir été contenue en germe dans la loi de 1905 déclarant que les employés des chemins de fer de l'Etat se trouvent sous le régime du contrat de travail.

Pendant cette discussion de la loi de 1920, la Chambre des députés, devant les réclamations outrancières de certains de ses membres, voulut reconnaître le droit syndical à la plupart des fonctionnaires. Cependant les fonctionnaires d'autorité étaient exclus de cette liberté, puisque le texte voté par la Chambre écartait les militaires des armées de terre et de mer, les fonctionnaires de la police, les magistrats et les fonctionnaires de l'administration préfectorale.

Le Sénat repoussa cette disposition et décida que les employés et ouvriers des grandes divisions administratives ne détenant aucune parcelle de la puissance publique seraient seuls admis à se syndiquer. Il ajouta que toute cessation concertée du travail de la part des fonctionnaires ferait considérer les grévistes comme démissionnaires. Le texte sénatorial fut rejeté par la Chambre des Députés. Sur le rapport de M. Chéron, le Sénat refusa d'accepter les idées émises au Palais-Bourbon, et décida qu'une loi spéciale fixerait le statut des fonctionnaires. Cette transaction fut acceptée par la Chambre, et le projet de statut général des fonctionnaires, après avoir été discuté en Conseil des Ministres, a été déposé sur le bureau de la Chambre des Députés le 1^{er} Juin 1920. Une note du Gouvernement, parue la veille dans les journaux, annonça cet événement dans les termes suivants :

« Le Gouvernement informe les fonctionnaires qu'il
« dépose sur le bureau de la Chambre un projet de loi
« fixant leur statut.

« Ce projet les autorise à former des groupements
« professionnels qui devront être constitués sous la
« forme prévue par la loi du 1^{er} Juillet 1901, mais qui
« auront la capacité civile étendue, prévue par la loi du
« 21 Mars 1884 et la loi du 12 Mars 1920.

« D'autre part, ces associations ne pourront adhérer
« à aucun groupement comprenant des éléments dont
« les intérêts corporatifs seraient différents des leurs.

« Le Gouvernement compte sur l'esprit de discipline
« des fonctionnaires en même temps que sur leur senti-
« ment du devoir pour se conformer sans tarder à ses
« instructions. Il ne saurait tolérer plus longtemps que
« contrairement aux lois existantes, des associations de
« fonctionnaires continuent à vivre sous la forme syn-
« dicale, ni que, sous quelque forme que ce soit, des
« groupements de fonctionnaires adhèrent à la C. G. T.

« Les présentes prescriptions ne s'appliquent pas au
« personnel ouvrier ».

La solution que nous indique ce communiqué parait donc être le maintien du *statu quo*, avec un élargissement de la capacité civile des associations de fonctionnaires. Comme auparavant, ni grève, ni affiliation à la C. G. T., ni conventions collectives de travail ne seront admises.

C'est encore un recul du pouvoir centralisateur, puisque c'est la reconnaissance légale d'un contrôle professionnel sur les actes du pouvoir central. Cela peut aussi paraître l'annonce d'une liberté plus grande pour toutes les associations.

CHAPITRE VI

L'usagé de la Liberté Syndicale La Convention collective du Travail

Nous avons dit précédemment que, rendu nécessaire par l'existence de rapports professionnels entre les hommes, le syndicalisme était bien antérieur, en France, à la promulgation de la loi du 21 Mars 1884, et que celle-ci n'était que la reconnaissance légale d'un mouvement dont la puissance publique ne pouvait entraver l'essor.

En 1884, lorsque la loi fut votée, des Syndicats existaient donc déjà en assez grand nombre, qui n'eurent qu'à régulariser leur situation. Mais il est un fait à remarquer : proportionnellement, les Syndicats patronaux étaient alors plus nombreux que les Syndicats ouvriers et s'occupaient uniquement de questions professionnelles. Il était, d'ailleurs, dans l'esprit du législateur de 1884 qu'il en fut ainsi.

Mais les choses ne demeurèrent pas très longtemps en cet état. Les Syndicats purement ouvriers commencèrent à se répandre, et, petit à petit, le mouvement syndicaliste ouvrier prit un développement considérable.

A partir de 1890, leur extension est plus grande que du côté patronal. Ces Syndicats ouvriers, comme les

Syndicats patronaux, se localisèrent longtemps dans l'étude des questions purement professionnelles, conformément à l'article 3 de la loi du 21 Mars 1884. Cela dura, environ, jusqu'à la fin du siècle. A cette époque, les idées marxistes commencèrent à prendre une importance considérable dans la politique et dans les milieux ouvriers syndicalistes. Jusqu'alors les ouvriers ayant subi l'influence de Marx, adhéraient plutôt à des sociétés socialistes ou à des groupements anarchistes, distincts des associations professionnelles. Les doctrinaires marxistes n'avaient pas encore réussi à se servir des Syndicats comme d'instruments de propagande et d'exécution de leurs idées.

On connaît, au moins dans ses grandes lignes, la doctrine historico-sociale de Karl Marx. Elle est pénétrée de cette idée, que l'humanité marche sans cesse vers un nouveau progrès, et, pour Marx, la réalisation de ce progrès consiste dans la parfaite égalité, non-seulement *politique*, mais encore *économique*, entre les hommes. A ses yeux l'humanité est sortie peu à peu de la contrainte absolue qui devait exister dans les clans préhistoriques, et s'est progressivement libérée des divers jougs sociaux et politiques qui pesaient sur elle. Chaque période nouvelle constitue un progrès sur la précédente : le Moyen-Âge sur l'Antiquité, la période manufacturière sur la période de la production autonome, la période de la grande industrie sur la période manufacturière. A ces diverses périodes économiques correspondent divers stades de la vie sociale et politique ; aujourd'hui, nous sommes arrivés au stade de l'égalité politique entre les citoyens d'une même nation ; l'évolution économique

doit donc continuer, et pour que le monde jouisse d'une justice et d'une plus grande liberté, l'égalité économique doit compléter l'égalité politique.

C'est par la *lutte des classes* que l'humanité s'est peu à peu affranchie des contraintes qui pesaient sur elle, que la bourgeoisie a remplacé la noblesse ; c'est également par la lutte des classes que le prolétariat arrivera à imposer sa dictature à la Société et à réaliser l'égalité économique entre les hommes.

On sait quel est le point de départ de toute cette théorie : l'idée que Marx se faisait de la valeur. Comment, en effet, se crée la valeur ? Elle se crée par le travail et uniquement par le travail ouvrier. Aussi, en admettant que l'ouvrier soit payé 1, et que le produit de son travail — abstraction faite de la valeur de la matière première — se vende 2, le patron *vole*, littéralement, à l'ouvrier la moitié de la valeur qu'il a produite. En conséquence, le règne de la justice et de l'égalité économique consistera à supprimer le patron, parasite vivant aux dépens du véritable producteur, l'ouvrier. Il faut donc que ce dernier acquiert la force suffisante pour obliger le patron à disparaître, en faisant à la classe patronale et à la classe capitaliste une guerre sans merci. Or, quel est le meilleur moyen d'organiser la lutte des classes entre le prolétariat et le reste de la Société, sinon de transformer les Syndicats ouvriers en groupements de combat, qui auront un seul but réel : réaliser la perfection de l'humanité, en abolissant le patronat.

C'est pour atteindre ce but que des militants socialistes organisèrent, en 1900, la Confédération Générale du Travail, selon la liberté qui leur en était donnée par

l'article 5 de la loi du 21 Mars 1884. Et, dès leur article 1^{er}, les statuts de la C. G. T. indiquent nettement les intentions de l'Union naissante : grouper les salariés pour la défense de leurs intérêts moraux et matériels, économiques et professionnels, et :

« 2^e Elle (la C. G. T.) groupe, en dehors de toute « école politique, tous les travailleurs conscients de la « lutte à mener pour la disparition du salariat et du pa-
« tronat ».

Voulant atteindre un tel but, il ne serait pas difficile de deviner ce que fut la conduite de la C. G. T. jusqu'à ces derniers temps, si tout le monde, surtout à l'heure actuelle, ne connaissait les agissements de ce groupement : grèves professionnelles, allant en se multipliant sous les prétextes les plus divers, grève de magnificence, pour prouver la puissance du prolétariat organisé, grèves de soutien, engageant les diverses professions adhérentes pour soutenir les revendications d'une d'entre elles, grèves politiques, nous connaissons tout cela pour en avoir subi coup sur coup les effets, depuis la fin de la guerre surtout, depuis que les succès de Trotsky et de Lénine ont donné une sorte de fièvre à nos socialistes politiques. Il leur sera sans doute beaucoup pardonné parce qu'ils ont beaucoup échoué. Mais malgré l'échec des grèves politiques de 1920, il faut cependant faire quelques observations à leur sujet.

Examinons tout d'abord quel était le programme des syndicalistes révolutionnaires en déclanchant le mouvement gréviste du printemps 1920. Ce programme, on le connaît par le projet de nationalisation des chemins de fer élaboré par le Comité du Travail de la C. G. T.

Programme de transition, évidemment, entre la période capitaliste actuelle et une nouvelle organisation de la Société, où le prolétariat serait absolument le maître.

D'après ce projet, les entreprises industrielles doivent devenir la propriété de l'Etat. Mais, l'Etat est un être incapable d'administrer convenablement une grande entreprise ; il convient de laisser ce soin aux professionnels et aux consommateurs. D'autre part, l'argent est nécessaire à la marche d'une entreprise : les fonds placés par les capitalistes dans les entreprises seront donc conservés, mais au lieu d'être propriétaires d'*actions*, tous les capitalistes seront titulaires d'*obligations*, rapportant un intérêt fixe et minime. L'administration sera faite par un conseil, comprenant à la fois des représentants des ouvriers, des représentants des techniciens, des représentants des usagers (1) — membres des Chambres de commerce et d'agriculture intéressées, directeurs de coopératives, etc. — et enfin des représentants de l'Etat.

Les bénéfices de l'exploitation seront divisés en trois parties : l'une servant à payer les intérêts du capital engagé et à l'amortir ; l'autre, à payer les salaires des ouvriers et des techniciens et à améliorer leur sort ; enfin, la troisième, si on peut la constituer, à faire une réserve pour les mauvaises années.

Tel est, brièvement résumé, le projet de nationalisation élaboré à la C. G. T. Projet dont le premier aspect semble moins révolutionnaire que ses origines ne paraissent le promettre. Mais il faut bien se répéter que ce n'est là qu'un projet transitoire. Il est cependant inté-

(1) Faut-il reconnaître ici l'influence de M. Gide, qui fait partie du Conseil du Travail de la C. G. T.?

ressant de constater le peu de pouvoir donné à l'Etat. En somme, on lui donne la propriété de l'industrie nationale, mais on lui en retire presque entièrement l'*usus*, l'*abusus* et le *fructus* ; ce serait donc simplement une affectation de l'industrie au domaine public que réaliserait ce projet ; ce serait même des pouvoirs moindre que ceux qu'il possède sur la voirie que l'Etat aurait sur l'industrie nationalisée ; en effet, la voirie est administrée par les agents directs de l'Etat, tandis que les représentants de la puissance publique dans les conseils d'administration seraient moins nombreux que ceux des producteurs et des usagers et n'auraient donc que peu d'influence. Nous voyons donc clairement que *nationalisation* au sens cégétiste, ne veut pas dire *étatisation* ; au contraire, l'Etat propriétaire est dépouillé du bénéfice de sa propriété au profit des professionnels et des usagers. C'est donc le contraire même de l'étatisme, point intéressant à constater.

Anti-étatiste dans ses projets, la C. G. T. l'est aussi dans son action. Elle tend, en effet, à un véritable démembrement de la puissance de l'Etat. Elle prenait, jusqu'à ces derniers temps, le droit de parler au nom du monde ouvrier et de s'imposer comme son représentant le plus autorisé. Légalement, elle représente les intérêts économiques et professionnels des Syndicats adhérents, mais rien de plus. L'immense quantité de syndiqués non adhérents à la C. G. T. et de non syndiqués, que forme à l'heure actuelle encore la majorité des ouvriers français, n'est nullement représentée par la C. G. T. Il y a de la part d'une association qui cherche, et parfois réussit, à imposer sa volonté non seulement à ses mem-

bres, mais encore à d'autres, une véritable usurpation.

En effet, d'après les règles de notre Droit, seul le Gouvernement peut agir dans l'intérêt de tous les citoyens ou d'une partie d'entre eux. Seul le Parlement peut discuter de l'intérêt général ou de l'intérêt particulier de ces citoyens. C'est toujours de la délégation de pouvoir faite par la somme des citoyens, représentée par l'Assemblée Nationale que le Gouvernement tire son autorité. Or, la C. G. T. agit en contradiction directe avec ces principes de notre Droit public. Elle agit au nom de ce qu'elle déclare être les intérêts d'une partie de la Nation, la classe ouvrière, et cherche à imposer sa volonté non seulement aux citoyens qui ne font pas partie de ses groupements, mais encore au Gouvernement lui-même. C'est ainsi que se sont déclanchées les grèves politiques ayant pour but de demander l'amnistie pour les marins de la Mer Noire, ou la cessation des hostilités avec les Soviets.

Un fait semblable constitue bien une intrusion dans des affaires qui ne concernent uniquement que le Gouvernement légal, chargé, d'après nos lois, par la majorité des citoyens, de veiller à la sécurité intérieure et extérieure de la Nation ; en voulant substituer sa volonté à celle du Gouvernement, la C. G. T. se constitue en gouvernement elle-même ; donc, les grèves politiques, mises au service de ce gouvernement irrégulier, ne sont autre chose que des actes de guerre civile. Et, tout en admettant que tout ne doit pas être concentré dans les mains du Gouvernement, nous disons cependant qu'il est fâcheux que des groupements purement économiques se mêlent de politique ; la responsabilité de notre

politique nationale appartient au Gouvernement régulier et non à la C. G. T.; il ne devrait donc être tolérée aucune intrusion de ce genre dans cette politique. Certains politiciens ne l'ont malheureusement que trop fait pendant ces dernières années.

Mais l'excitation politique n'est pas le seul élément qui tende à faire sortir le groupement professionnel de l'étude et de la discussion des seuls intérêts de ses membres pour imposer ses vues à des non-syndiqués; il en existe un autre : la *convention collective de travail*.

La convention collective de travail est un traité, passé en forme de contrat, entre deux groupements syndicaux — un groupement patronal et un groupement ouvrier — ou entre un patron et un groupement ouvrier, ayant pour but de fixer les conditions auxquelles se conclueront à l'avenir les contrats individuels de travail, entre les membres des Syndicats signataires ou même entre l'un d'eux et un non syndiqué.

Ce genre de contrat n'est pas une nouveauté. On en retrouve des traces pendant la période révolutionnaire avant le vote de la loi Le Chapelier; on en connaît plusieurs après 1830; en 1848, l'Assemblée Nationale en accepte le principe, lorsque ces conventions proviennent d'une entente pacifique, mais le rejette lorsqu'elles proviennent d'une crise. Enfin, depuis 1884 jusqu'en 1919, on peut en relever un grand nombre dans les régions industrielles; cependant il a fallu trente-cinq années d'exercice de la liberté syndicale pour qu'une loi statue sur la convention collective de travail. Une décision législative s'imposait cependant, car un contrat de ce genre est d'une essence si particulière, que l'on peut, à

bon droit se demander s'il est bien réellement un contrat ou autre chose. Nous allons voir quelles différences existent entre la convention collective de travail et le contrat tel que le prévoit l'article 1134 du Code Civil.

La convention collective de travail est passée par le Syndicat, c'est-à-dire soit par le Comité directeur du Syndicat, soit par des commissaires spécialement désignés, avec ou sans approbation de l'assemblée générale du Syndicat; ce dernier point est fixé statutairement. Et, qu'il y ait ou non approbation de l'assemblée générale, en fait, *il y a toujours quelqu'un d'obligé malgré lui*, car l'unanimité est, on le sait, presque impossible à réunir.

Le syndiqué peut, en effet, n'être pas de l'opinion du délégué ou des membres du Comité directeur, surtout s'il n'a pas voté pour eux; ces personnages représentent forcément une majorité. D'autre part, s'il y a acceptation par l'assemblée générale du Syndicat, il y aura encore majorité — majorité qui pourra être plus forte que la majorité absolue, c'est encore aux statuts des Syndicats à en décider — mais en tous cas majorité qui décidera de l'acceptation ou du refus de la convention collective de travail. Car, et c'est ici un point essentiel, *la convention collective doit être obligatoire, même pour les réfractaires*. Il y a manifestation d'une volonté collective, celle du Syndicat, qui s'impose aux volontés individuelles qui la forment. L'homme qui fait partie d'un Syndicat se trouve, à l'heure actuelle, dans une situation analogue à celle que Rousseau et ses disciples supposent à l'origine de la société; il y a contrat de société, au moins légalement, entre les syndiqués; en conséquence, les contractants déclarent accepter la volonté

qui sera celle de la majorité. L'homme qui adhère au Syndicat sait donc ce à quoi il s'engage en y adhérant ; il sait, d'après les statuts, que la majorité de l'assemblée générale ou son délégué peuvent prendre telle ou telle décision qui l'engagera malgré lui, et la convention collective de travail est une de ces décisions.

La convention collective de travail, déterminée quant à son objet, qui est de fixer les modalités des contrats de travail particuliers, est *indéterminée quant aux personnes qui lui sont assujetties*, et c'est ce qui lui donne un caractère particulier, exorbitant du caractère général du contrat défini par l'article 1134 du Code Civil ; une convention destinée à faire, à l'avenir, la loi des parties. Dans les cas prévus par l'article 1134, les parties sont nettement déterminées : ce sont des personnes physiques ou morales. Ici aussi, les contractants sont nettement déterminés : ce sont des Syndicats, donc des personnes morales nettement déterminées ; mais ces personnes morales font un contrat *qui ne les engage pas personnellement* ; ce n'est pas, en effet, le Syndicat patronal qui paiera les salaires, ni le Syndicat ouvrier qui les recevra, mais ce sont les membres de l'un qui rétribuent les membres de l'autre, pour un travail effectué dans les conditions déterminées ; en conséquence, l'engagement pris par les Syndicats ne leur est pas personnel et ne peut pas leur être personnel ; il est pris dans l'intérêt de la généralité de leurs membres.

C'est donc une différence essentielle avec le contrat ordinaire. En effet, lorsqu'une société anonyme passe un contrat avec une autre société ou avec une personne quelconque, il y a bien réellement un contrat

au sens de l'article 1134 du Code Civil ; les contractants s'engagent à se fournir des prestations déterminées, dans l'intérêt de leurs actionnaires, certes, mais cet intérêt se confond avec l'intérêt particulier de la société. Dans le cas de la convention collective de travail, rien de tel ; *le Syndicat stipule uniquement pour autrui*, c'est-à-dire pour ses adhérents et la décision syndicale s'impose aux volontés individuelles comme si elle leur était propre ; à l'avenir, aucun membre du Syndicat ne pourra s'engager à travailler ou à faire travailler à des conditions différentes de celles qui sont fixées par le contrat collectif. Il n'y a donc plus libre manifestation de la liberté individuelle lorsque les contrats particuliers se passent par la suite, il y a obéissance à un règlement établi par une volonté supérieure à celle des contractants. Ce n'est donc plus un contrat que la convention collective de travail, c'est une véritable LOI, s'imposant à tous les syndiqués.

Cette analyse du caractère de la convention collective de travail nous montre clairement combien elle est exorbitante du Droit commun et nous fait comprendre l'embarras que les magistrats, saisis de contestations relatives à ces conventions, durent éprouver en l'absence de tout texte législatif à leur égard. En effet, l'essence même de la convention collective est contraire à tous les principes du Droit individualiste. Que furent donc les décisions à ce sujet ? Avant 1864, pas de doute il y avait coalition, donc délit, et la convention collective était nulle. De 1864 à 1884, elle est considérée comme portant atteinte à la liberté individuelle et annulée (1).

(1) Cf. Trib. Civil de St-Etienne, 99 Juin 1876. Office du travail, association professionnelle ouvrière. t. II, p. 352.

Lorsque l'existence des Syndicats fut devenue légale, on leur reconnut le droit d'intervenir dans la conclusion de conventions collectives. Mais la jurisprudence ancienne est contradictoire ; certains arrêts leur refusaient le droit d'en poursuivre l'exécution en justice, en disant que l'intérêt propre du Syndicat, considéré comme personne morale, n'était pas lésé par un manquement à la convention collective (1). Cette opinion a été combattue et, à juste titre me semble-t-il, par M. Bry. Quelle sera, en effet, l'autorité d'une convention sans sanction ?

D'autres jugements admettent le droit du Syndicat de saisir les Tribunaux des manquements aux conventions collectives (2) ; et même un jugement de la Justice de Paix de Narbonne, de 1906, admet que le contrat collectif doit faire la loi même pour les non syndiqués. C'était aller fort loin et devancer non-seulement la législation existante, mais encore jusqu'à un certain point, la législation future. Enfin, la Cour de Cassation par arrêt du 7 Juillet 1910 (3), admit que les minoritaires n'ayant pas démissionné étaient engagés par la convention collective.

On voit donc quelles étaient les tendances de la jurisprudence : admettre la capacité du Syndicat et la validité de la convention collective, mais repousser tout ce qui pouvait être une entrave à la liberté individuelle : on supposait que le minoritaire, en ne démissionnant pas, avait tacitement adhéré au contrat passé par son

(1) Dijon, 23 Juillet 1890. — Cass., 1^{er} Fév. 1894, D. 93. 1, 241.

(2) Trib. Com. Charolles, 18 Fév. 1890. S. 96, 1, 329. — Trib. Commerce Seine. 4 Fév. 1892. Gaz. Palais, 92, 1. 221.

(3) *Musée social*, 1911, p. 18.

Syndicat. Remarquons enfin que ce sont les Tribunaux de commerce, composés d'hommes vivants dans la pratique des affaires et directement intéressés à la question, qui montrèrent le plus de largeur d'esprit et ouvrirent la voie dans laquelle le législateur devait s'engager.

Examinons donc maintenant quelles sont les règles que ce dernier a édictées par la loi du 25 Mars 1919.

D'après cette loi, des conventions peuvent être passées entre Syndicats, ou entre Syndicats et patrons. Les conventions peuvent être conclues pour une période déterminée, qui ne doit pas excéder cinq ans, les conditions de la vie pouvant subir d'importantes variations en ce laps de temps. Lorsque le terme de la convention n'est pas indiqué, elle dure jusqu'à sa dénonciation par l'un des contractants, qui doit prévenir l'autre un mois à l'avance.

Prise dans l'intérêt des syndiqués, la convention collective de travail doit être connue de tous. La loi organise donc un système de publicité assez restreint et peu dispendieux : le dépôt de la convention au greffe du Conseil des Prudhommes, ou, à défaut, à celui de la Justice de Paix. Les syndiqués ont droit d'en prendre connaissance en cet endroit. La convention collective n'est applicable qu'après un certain délai, fixé à huit jours à partir du dépôt au greffe. Et c'est ici que l'esprit individualiste a repris le dessus : la convention collective ne s'applique qu'aux syndiqués auxquels elle convient : en effet, celui qui ne veut pas être obligé par elle, n'a qu'à démissionner du

Syndicat dans les huit jours du dépôt au greffe, pour recouvrer son entière liberté. Mais, passé ce délai, il reste tenu par la convention collective, même s'il cesse d'adhérer au Syndicat. Cette disposition de la loi confirme donc l'arrêt de Cassation du 7 Juillet 1910 et essaie de concilier l'esprit nouveau avec l'ancienne mentalité individualiste. Et, pour sanctionner cette obligation, la loi 1919 institue une action contre le syndiqué qui manque à la convention.

D'autre part, le Syndicat signataire est responsable de l'exécution de la convention par ses membres. Au cas où un ou plusieurs patrons baisseraient le prix de la journée, au cas où des ouvriers se mettraient en grève pour obtenir un salaire supérieur à celui qu'établit la convention non périmée ou non dénoncée dans les délais légaux, leur Syndicat est responsable civilement devant l'autre Syndicat, sauf son recours attaqué contre ses membres ayant manqué au pacte.

De même, la convention collective peut désigner des arbitres pour les conflits futurs ; et toute grève, tout lock-out en dehors de l'arbitrage seraient susceptibles d'engendrer une action civile.

Telle est, dans ses grandes lignes, la loi du 25 Mars 1919. Loi intéressante, puisqu'elle consacre un état de fait contraire aux tendances individualistes du Code, mais à laquelle on peut adresser certaines critiques. Organiser une responsabilité syndicale est bien, mais nous avons vu précédemment dans quelles conditions les Syndicats peuvent être pécuniairement responsables. Il aurait fallu que la loi de 1919, ou celle du 12 Mars 1920, fasse une obligation aux Syndicats

contractants de posséder des biens saisissables pour organiser une responsabilité normale. En outre, la loi de 1919 ne va pas jusqu'au bout de la logique du système qu'elle instaure. Elle essaie, nous venons de le dire, de concilier deux états d'esprit contradictoires, l'un individualiste, l'autre corporatif, donc anti-individualiste. Aussi, elle aboutit à ce résultat que la convention collective de travail qui est, selon l'analyse que nous avons faite, une véritable loi, n'est qu'une loi particulière, obligeant certains citoyens, les syndiqués, et contribue ainsi à détruire l'égalité légale entre les membres de la Nation, puisque les syndiqués peuvent avoir plus d'obligations et plus de satisfactions que les non syndiqués.

En suivant la logique, le législateur aurait dû aller plus loin, et rendre la Convention obligatoire, non seulement à l'égard des syndiqués, même dans leurs rapports avec des non-syndiqués, mais encore dans les rapports que les non syndiqués ont entre eux. Telle est l'opinion de M. Morin (1). En effet, dit-il, l'ouvrier non syndiqué qui consentira à travailler plus longtemps que ses camarades syndiqués, ou le patron non syndiqué qui paiera moins que ses confrères des ouvriers non syndiqués, ou les fera travailler plus longtemps, se trouveront dans une situation avantageuse au détriment des autres : l'un en travaillant plus, gagnera davantage ; l'autre, en payant moins, ou en faisant travailler plus longtemps, abaissera son coût de production et pourra faire une concurrence dangereuse à

(1) G. MORIN, *Révolte des faits contre le Code*, p. 43, sq.

ses confrères. Pour rétablir l'égalité entre les producteurs d'une même industrie, il faudrait donc rendre la convention collective obligatoire pour tous les professionnels de la région dans laquelle elle a été conclue ; et la conséquence logique de cette idée de la convention collective de travail obligatoire est l'idée du Syndicat obligatoire, devant laquelle M. Morin ne recule pas, (1) non plus d'ailleurs que nombre d'auteurs de tendances extrêmement variées.

Le projet de nationalisation industrielle, que nous avons examiné précédemment, serait en effet inintelligible si l'on n'admettait à sa base des Syndicats auxquels appartiendraient tous les professionnels. Comment, sans cela, pourrait fonctionner le contrôle des techniciens et des ouvriers sur l'administration ? A l'autre extrémité du monde politique, nous trouvons, chez M. Georges Valois, des sympathies non dissimulées pour une extension considérable du syndicalisme, et le projet d'un monde économique nouveau dans lequel la radiation du Syndicat équivaldrait à une sorte de mort industrielle et commerciale.

Mais il va sans dire que le Syndicat obligatoire préconisé par M. Morin, dans son livre : *La Révolte des faits contre le Code*, et le Syndicat quasi obligatoire de M. Valois n'est nullement le Syndicat tel que nous le connaissons actuellement. Le syndicalisme français s'encombre, en effet, trop souvent de considérations politiques ou confessionnelles, qui n'ont aucun rapport avec les questions professionnelles, les seules dont un syndi-

(1) *Id.* p. 186, sq.

calisme bien compris doive s'occuper. Nous connaissons, en effet, d'autres Syndicats que les cégétistes, et en opposition avec eux; notamment les Syndicats catholiques; cette multiplicité, fâcheuse peut-être au point de vue professionnel, est rendue nécessaire par les prétentions de la C. G. T. à être une sorte d'Etat dans l'Etat: c'est par la politique que l'on combat la politique et nous ne pouvons que déplorer ces ingérences du syndicalisme dans un domaine qui devrait lui rester absolument étranger. Pour pouvoir être obligatoire, le Syndicat devrait être entièrement neutre, tant au point de vue politique qu'au point de vue religieux. Il serait absolument nécessaire que les seules questions qui pussent être traitées dans les réunions syndicales fussent des questions purement professionnelles, également intéressantes pour tous, quelle que soit l'opinion que l'on professe en matière religieuse ou politique. Il faudrait entrer dans une profession comme dans une commune, comme dans un département. Du fait que l'on pénètre sur le territoire d'une division administrative, on est soumis aux arrêtés préfectoraux et municipaux en vigueur; de même lorsqu'on entrerait dans la profession, on serait soumis aux usages communs à tous les membres de la profession et aux règlements élaborés dans la profession.

Cependant, en raison de la diversité d'opinions que je viens d'indiquer et malgré le caractère obligatoire du Syndicat, une certaine liberté syndicale devrait subsister. Cette idée de la liberté syndicale complétant celle du Syndicat obligatoire a été précisée par M. Morin, postérieurement à son livre,

dans une réponse à une enquête sur l'évolution syndicale de la revue *Le Producteur* (1). Il s'agit de coordonner l'existence de la liberté et de l'obligation syndicales. Pour cela, il semble bien qu'il suffise de laisser aux intéressés la liberté de choisir le Syndicat auquel ils adhéreront, tout en les obligeant à faire ce choix. Ainsi que le fait remarquer M. Morin, ce double caractère de liberté et d'obligation se trouve déjà dans notre législation sur l'enseignement ; il y aurait simplement une mesure analogue à prendre pour les associations professionnelles.

Mais ce n'est pas tout d'enrôler tous les membres des professions dans des Syndicats : il faut encore coordonner l'action de tous ces groupements. Pour cela, il faudrait créer des fédérations locales, régionales et nationales obligatoires de tous les Syndicats d'une même profession. Ces unions de Syndicats se trouveraient ainsi représenter la totalité des ouvriers, des employés ou des patrons de telle ou telle industrie et pourraient défendre efficacement les intérêts de la classe qu'elles représenteraient.

Enfin, comme il est évident que les intérêts des ouvriers et des employés sont, bien que disparates en surface, identiques dans le fond à ceux des patrons, M. Morin désirerait que ces intérêts collectifs trouvasent leur représentation dans un groupement : la Profession. C'est là que pourraient se régler les ententes entre ouvriers et patrons, que pourraient se convenir les conventions collectives de travail et que pourraient

(1) *Le Producteur*, 1920, n° Août-Septembre.

s'éviter les grèves ; des commissions paritaires peuvent paraître propres à faire naître cette bonne harmonie professionnelle ; mais quelle prudence il faudrait dans le choix des représentants des divers groupes syndicaux, car les intérêts contraires qui nécessitent la création de Syndicats opposés sont extrêmement violents.

Nous entrerions ainsi franchement dans la constitution d'une société professionnelle, où le Syndicat et la Profession auraient un véritable pouvoir législatif et policier : où la Profession serait réellement un tout organisé, hiérarchisé et décentralisé, auquel il faudrait même donner une influence politique ; c'est pourquoi M. Morin ne recule pas devant l'idée d'un Sénat élu par les représentants des professions.

Autant d'idées qui me paraissent tentantes ; mais tout cela n'est encore que le domaine de l'avenir et pour arriver un jour à obtenir la possibilité d'un tel état de fait, il serait absolument nécessaire de changer la législation en vigueur et d'instituer des recours contre les abus de droit commis par la majorité syndicale. Il faudrait aggraver considérablement les pénalités édictées par la loi de 1884 contre ceux qui détournent les Syndicats de leur fonction sociale. Une légère amende ne peut maintenir des exaltés dans la voie de la légalité ; la prison, accompagnée forcément de la relégation en cas de récidive, serait un gage plus satisfaisant pour la paix sociale.

Une autre condition serait encore à réaliser pour qu'il soit possible d'avoir un Syndicat obligatoire ; il serait nécessaire que la quasi unanimité des professionnels

soit pénétrée de la nécessité du groupement syndicaliste. Une adhésion volontaire de tous les producteurs, travailleurs manuels ou travailleurs intellectuels, serait évidemment le meilleur moyen non seulement de concilier le Syndicat obligatoire avec la liberté individuelle, mais encore d'assurer le bon fonctionnement du Syndicat. Mais cela me paraît difficile à obtenir sans une certaine contrainte légale, surtout dans notre temps où les opinions individualistes les plus outrées se mêlent aux opinions les plus communistes. Pour réaliser le Syndicat obligatoire, il faudrait d'abord une vigoureuse propagande en sa faveur; puis une loi réorganisant les groupements professionnels, leur interdisant sévèrement toute intrusion dans le domaine de la politique et punissant avec une extrême sévérité tous ceux qui voudraient en faire un élément de trouble social et d'agitation politique.

La législation actuelle, malgré ses imperfections permettrait même, me semble-t-il, de tenter dès maintenant des expériences intéressantes. Nous l'avons vu, elle autorise les Syndicats à grouper les commandes de matières premières pour leurs adhérents, à organiser la publicité nécessaire à leur industrie, à faciliter la vente des produits en groupant les expéditions; d'autre part, un Syndicat bien organisé pourrait imposer à ses membres, en échange de ces avantages, certaines conditions de fabrication, permettant aux adhérents du Syndicat de faire un véritable travail en série qui faciliterait considérablement le commerce par l'unité de la fabrication (1).

(1) G. VALOIS. *Economie nouvelle*, p. 198.

Enfin, les divers Syndicats de producteurs peuvent exercer une contrainte heureuse les uns sur les autres, de manière à arriver au coût de production le moins onéreux possible.

Cependant, il me paraîtrait fâcheux que l'on instituât, dans l'avenir, des Syndicats patronaux en face des Syndicats d'employés et d'ouvriers. Pourquoi cet antagonisme entre des hommes ayant, au fond, les mêmes intérêts? Quel est l'intérêt du patron? D'avoir une industrie prospère. Quel est l'intérêt réel de l'ouvrier? Que l'industrie à laquelle il appartient soit prospère. En effet, si cette industrie périclité, c'est pour lui, bien souvent, le chômage, la misère, le changement de métier, les bas salaires et toutes les conséquences désastreuses des crises industrielles. Aussi, au lieu de dresser face à face le Syndicat ouvrier et le Syndicat patronal pour les exciter à la lutte des classes, mieux vaudrait en arriver à un *modus vivendi* entre les deux parties, à un Syndicat unique, muni d'un organe d'arbitrage, pour la solution des questions litigieuses entre le patron et ses ouvriers — car il est évident que si les intérêts profonds des uns et des autres sont les mêmes, les intérêts momentanés des uns et des autres sont parfois fort divergents. Il faudrait donc que la profession devienne un véritable organisme, quasi indépendant, mais surveillé par l'Etat, ayant ses lois et ses tribunaux, plutôt que deux groupes antagonistes, perpétuellement crispés l'un contre l'autre.

A cette proposition, on nous objectera, sans doute, que c'est la corporation d'autrefois que nous préconisons. Pas tout à fait, car la corporation ancienne avait de nombreux inconvénients faciles à éviter. Il nous

semble bien qu'en combinant l'obligation et l'autorité de la corporation ancienne, la liberté du choix et de l'exercice de la profession et certaines institutions comme l'arbitrage, la convention collective de travail, le recours pour abus de droit, on pourrait obtenir un groupement professionnel nouveau offrant des garanties pour l'indépendance de chacun et la protection réelle des professions. Ainsi, la discussion et la direction des affaires d'intérêt professionnel ne seraient plus remises à des hommes quelconques, plus ou moins attachés à la politique, mais à des gens de métier. Et très probablement, les intérêts généraux de la profession et les intérêts particuliers de chacun, patrons et ouvriers trouveraient leur avantage à cette réforme.

CHAPITRE VII

La Solidarité Nationale ; Assistance et Prévoyance

Nous avons vu que la solidarité entre gens du même métier, entre gens ayant les mêmes idées, les mêmes désirs, les mêmes intérêts, s'est développée à la fin du siècle dernier et au commencement de celui-ci ; nous ne devons donc pas nous étonner que, malgré les idées individualistes du XIX^e siècle, elle se soit développée aussi ; non plus dans les bornes relativement étroites d'une profession ou d'une région, mais bien dans la nation tout entière. Comme il existe naturellement un lien entre gens de la même profession ou d'une même région, il existe, non moins naturellement, un lien entre les citoyens d'un même pays : la parenté, la communauté de langue, de civilisation et surtout d'intérêt font naître et croître le sentiment d'attachement à la Patrie elle-même, et à ses représentants physiques, nos concitoyens.

Cette solidarité peut se manifester de plusieurs manières : d'abord, par la défense mutuelle contre les ennemis du dehors, ensuite par la défense mutuelle contre les accidents qui peuvent journellement arriver à des hommes. Une des formes les plus considérables

que doit prendre la solidarité nationale est donc l'assistance à ceux que le malheur a frappés, et la prévoyance, pour prévenir les effets possibles du malheur.

Quelle base peut-on donner à cette solidarité ? Si l'on adopte la doctrine pure de l'individualisme telle que je l'ai exposée au début de cet ouvrage, nous devons penser que l'assistance et la prévoyance ont pour point de départ le Contrat Social : j'adhère à un groupement d'hommes ; je lui rendrai certains services ; j'abdique en sa faveur une partie de ma liberté et de ma volonté individuelle ; par contre, le groupement me devra aide et assistance quand je serai vieux, malade ou infirme.

Mais, cette clause dans le Contrat Social nous paraît illogique et en contradiction avec l'esprit général de ce contrat. L'homme devient en effet, par le Contrat Social, un être absolument égal, en fait comme en droit, à n'importe quel individu ; des rapports pacifiques existent entre lui et la société tout entière ; mais, dans ses rapports avec les autres membres du groupement, il est, sinon en état de guerre, du moins en état de paix armée. Il traite avec eux comme un État traite avec une puissance étrangère ; il n'a droit à rien de ce que possède un autre sans lui fournir une prestation équivalente ; la libre concurrence, conséquence logique du Contrat Social, fait de l'homme, sinon un loup pour l'homme, du moins un être dont son semblable doit se méfier. La liberté du contrat finit par rendre le contrat obligatoire en toutes circonstances ; faute de contrat, les rapports individuels deviennent impossibles.

Or, en matière d'assistance, il ne peut même pas y avoir un contrat unilatéral, puisque, dans notre Droit,

pour qu'un contrat soit valable, il doit être passé non seulement pour une prestation déterminée, mais encore envers une ou plusieurs personnes déterminées. Il ne peut y avoir de personnes déterminées quand il s'agit de tous les malheureux ; et si l'on prend leur ensemble, la désignation est vraiment trop vague pour être nettement déterminée ; à quoi reconnaître un « malheureux » ? Il faudrait un criterium dont l'application paraît devoir entraîner une certaine subjectivité contraire à l'objectivité du contrat.

D'autre part, on ne peut admettre que l'on ait une obligation envers les malheureux. Si ces malheureux me sont étrangers, qu'elle sera la cause de mon obligation ? Je ne leur dois rien, ils n'ont aucun droit sur ma personne, aucun sur mes biens légalement acquis ; et quand ces biens seraient illégalement acquis, il leur faudrait un titre personnel pour qu'un droit puisse leur être attribué. L'obligation serait donc sans cause ; or, il ne peut y avoir d'obligation sans cause, à moins de tomber dans le régime de l'arbitraire, et du vol.

L'origine de l'assistance ne peut donc se trouver ni dans un contrat, ni dans une obligation ; il faut faire intervenir une cause étrangère aux malheureux pour faire naître une obligation : une croyance métaphysique, un devoir naturel d'humanité, ou un devoir national.

Mais, si je prends comme point de départ de mon obligation une croyance métaphysique, j'admets en même temps que le bien ou le mal que je fais aux hommes ont une influence sur ma vie future ; si je prends le devoir naturel d'humanité, j'admets, avec

le poète latin, que ce qui est humain ne peut m'être indifférent : si je prends le devoir national, je reconnais un lien entre la puissance de ma Nation et la valeur de ses membres et le profit, matériel ou moral que j'en retire. En tous cas, je reconnais donc une influence de l'homme sur moi, et le besoin que j'ai de cet homme, que je ne connais pas, qui m'est indifférent, ou même que je n'aime pas. Il y a donc, en dehors de toute convention, expresse ou tacite, un lien entre moi et le reste de l'humanité, et ce lien n'est autre que la solidarité. Il en résulte un devoir : c'est que les hommes doivent s'entraider mutuellement.

Ce devoir d'entraide est contraire à l'individualisme contractuel. En effet, entraide signifie interdépendance et supériorité au moins momentanée de l'aidant sur l'aidé. Or, en régime individualiste, les hommes sont contractuellement indépendants, égaux et libres. Si nous faisons intervenir une interdépendance entre les membres du groupement, et une supériorité, même momentanée, autre que celle venant de l'exercice des fonctions publiques, nous nous attaquons au principe même de la société individualiste. Enfin, nous nuisons au libre développement de la concurrence, et nous faussons les conditions de la vie libre, telle que nous l'avons projetée dans notre contrat d'association, puisque nous ne travaillons plus exclusivement chacun pour nous, mais aussi pour les autres membres de notre groupement.

Et de quelle importance sera ce déséquilibre de la vie sociale, si ce n'est plus un particulier qui vient en aide à d'autres particuliers, mais l'Etat ! Ce sera en effet une

charge qui sera distribuée entre les membres du groupement, et chacun devra contribuer, bon gré, mal gré, à soulager le malheur d'un concurrent éventuel dans la lutte pour la vie. Or, ce sera contraire au contrat, puisque les hommes ne se doivent rien les uns aux autres, et que leurs seules obligations sont contractées envers la société.

Oui, nous dira-t-on, mais la société, avec laquelle l'homme a traité, a des obligations envers lui. D'accord, mais la société ne peut avoir d'autres obligations que celle-ci : faire respecter la liberté des contrats particuliers, et la loi établie. Quand un homme est volé par un autre, la société a pour devoir envers lui de lui faire rendre son bien et de punir le voleur. Mais si la maladie empêche un homme de vaquer à ses affaires et l'entraîne à la faillite, si un cas fortuit détruit le résultat de son travail, et le réduit à la misère, la société ne lui doit rien ; il n'y a faute de la part de personne dans la maladie qui le ruine, non plus que dans l'incendie fortuit qui détruit ses biens. En conséquence, la société ne lui doit rien, et il n'a rien à lui réclamer.

On peut même aller plus loin et dire que, selon la doctrine individualiste, logiquement, l'Etat *doit ne pas venir en aide* aux malheureux. Nous l'avons dit plus haut, en intervenant, l'Etat romprait l'équilibre de la vie sociale et fausserait les conditions de la vie libre et indépendante. Il ne doit donc pas intervenir, puisque son intervention troublerait l'ordre qu'il est chargé de maintenir. Cette conclusion peut paraître paradoxale : elle est cependant exacte. C'est donc que le point de départ du raisonnement est faux. Nous ne pouvons

reconnaître aucune influence du Contrat Social sur l'origine de la bienfaisance ; nous ne pouvons trouver à sa base une obligation juridique. Nous sommes obligés d'y reconnaître un fait, le sentiment de la solidarité entre les hommes, quelle que soit l'origine de ce sentiment.

Mais peut-il exister une solidarité entre deux êtres aussi profondément dissemblables qu'un Etat, c'est-à-dire une personne morale, représentant une collectivité, et un homme, c'est-à-dire un membre de cette collectivité ? Il faut considérer l'Etat sous deux aspects différents : d'abord la personne morale, chargée d'administrer une collectivité ; ensuite une réunion d'hommes vivant sous des lois et une administration communes. Pour que la solidarité puisse exister, il faut qu'il y ait entre les solidaires, une communauté d'intérêts, de désirs, qui n'existe pas entre l'Etat, personne morale chargée de l'administration de la Nation, et le citoyen. Dans ce cas, l'Etat a besoin d'une force pour imposer ses volontés à ses membres ; pour faire respecter son existence par les autres Etats ; pour lever l'impôt qui lui permettra de remplir son rôle d'administrateur, etc. La force de l'Etat ne peut nullement être comparée à celle d'un particulier ; et c'est, en dernière analyse, cette force qui constitue les besoins et les désirs de l'Etat. Il n'a, personnellement, ni besoin ni désir de bonheur, de confort, de repos : ce sont là des besoins et des désirs humains, et l'Etat n'est pas un homme, mais une personne morale. Il ne peut donc être aucunement question de solidarité entre la personne morale chargée d'administrer une contrée, et les hommes.

Mais si l'on considère l'Etat comme une réunion d'hommes, il existe entre lui, représentant la masse des individus et les particuliers, la même solidarité qui existe entre les hommes. Le rôle de l'Etat est alors celui d'ordonnateur de la solidarité nationale ; il rentre ainsi dans son rôle d'administrateur et même dans son rôle de policier. En quoi consiste, en effet, la fonction policière de l'Etat ? Il doit maintenir l'ordre, empêcher le scandale et veiller à la salubrité. En se faisant administrateur de la bienfaisance, il se maintient dans ce rôle. En effet, et on l'a souvent remarqué, la plus grande partie des vols est effectuée par des gens appartenant aux classes les moins fortunées ; si la société garantit à ses membres un minimum de confort dans l'existence, elle contribue ainsi à maintenir l'ordre et le respect des lois ; si l'Etat prend soin des aliénés, il les empêche de causer du scandale et des accidents ; s'il prend soin des malades, il empêche la propagation des épidémies, etc. Il agit donc exactement comme lorsqu'il empêche une marchandise avariée d'être vendue, ou une maison insalubre d'être construite. Et, à mon avis, le rôle de l'Etat dans la bienfaisance et la prévoyance doit être considéré encore plus sous cet aspect administratif et policier que sous l'aspect d'un acte de charité sociale. Et c'est ce qui rend l'assistance et la prévoyance dans nos sociétés, où l'élément prolétaire a une importance considérable, un des rôles essentiels de l'Etat.

On peut ainsi arriver à considérer, avec M. Hauriou, l'assistance obligatoire comme étant *institutionnelle* (1),

(1) HAURIOU, *Op. cit.*, p. 634, note.

c'est-à-dire comme faisant partie du statut légal de l'indigence. C'est un acte administratif qui fixe les conditions à remplir pour que le secours puisse être attribué à l'indigent ; c'est un acte administratif qui fixe et distribue le secours ; c'est une juridiction administrative qui statue sur les réclamations.

Le droit de l'indigent n'est donc pas un droit personnel, mais un droit résultant de sa situation.

Il me paraît cependant insuffisant d'expliquer l'assistance obligatoire en disant qu'elle est une institution légale ; cela nous éclaire sur sa nature juridique, mais non sur son origine. Il faut, ici comme dans tous les domaines du Droit, rechercher le principe auquel se rattache la loi positive, et je ne crois pas qu'on puisse accepter l'*institution* de l'assistance obligatoire sans admettre les raisons que je viens de donner.

Du fait que l'assistance devient un des attributs de l'administration publique, il en résulte forcément un caractère d'*obligation* pour l'administration, et de *droit* pour l'indigent. En effet, l'administration est un organisme créé pour apporter quasi automatiquement des solutions prévues par les lois et règlements à des situations également prévues par ces textes ; apporter la solution voulue est une obligation pour l'administration ; c'est également un droit pour les intéressés, droit qui n'a rien de personnel, mais qui est commun à tous ceux qui se trouvent dans une situation déterminée par les lois. Il existe donc un statut légal de l'indigence, dans lequel nous ne pouvons voir que la manifestation d'un principe solidariste contraire à la doctrine individualiste pure.

N'oublions pas, cependant, que si la philosophie du XVIII^e siècle était individualiste, elle était également extrêmement sentimentale, et parfois même d'une sensibilité presque malade. Le résultat de cette sensibilité, enseigne de l'homme naturellement bon, est de faire de l'assistance une obligation pour les membres du groupe social; cependant, le droit à l'assistance ne figure pas parmi ceux que la célèbre déclaration du 3 Septembre 1791 reconnaît à l'Homme et au Citoyen. Mais la Constitution dont cette déclaration forme le préambule déclare qu'il sera institué un établissement de secours public « pour élever les enfants abandonnés, soulager les pauvres infirmes, et procurer du travail aux pauvres valides qui n'auraient pas pu s'en procurer ». Cette déclaration de principe, suivie de celle contenue dans le décret du 22 Floréal an II, resta d'ailleurs lettre morte, ou à peu près.

Cependant, l'assistance la plus urgente s'appliquait en un certain nombre de communes; là où il y avait déjà des hôpitaux, précédemment entretenus sur les deniers de congrégations, ou sur ceux des municipalités, ces établissements furent maintenus aux frais des communes, tant ils étaient nécessaires. Des Bureaux de Bienfaisance furent institués, mais rien ne reçut une organisation générale : la bienfaisance était trop décentralisée, et resta longtemps à l'état embryonnaire. Le seul essai d'assistance aux pauvres valides sans ouvrage fut la création des ateliers nationaux en 1790, dont le résultat fut désastreux. Puis, par décret du 8 Juillet 1808, l'Empire institua les dépôts de mendicité ; mais ce fut là une œuvre de police bien plus qu'une œuvre

d'assistance, et de rude police, car ces dépôts étaient de véritables prisons.

La loi du 15 Pluviôse an XIII et le décret du 19 Janvier 1811 réorganisèrent l'assistance aux enfants trouvés ; en 1848, des ateliers nationaux furent créés, mais durent bientôt être fermés, comme en 1790, comme trop onéreux pour l'Etat, et trop dangereux pour l'ordre public : l'appât d'un travail facile et relativement bien rémunéré avait en effet attiré une foule de miséreux à Paris.

Il nous faut arriver à la loi du 7 Août 1851 pour trouver une première législation d'ensemble : à partir de ce moment là, les hospices communaux durent recevoir tous les malades de la commune, même s'ils ne réunissaient pas les conditions précédemment nécessaires pour y être admis. Cette même loi organise un commencement de secours aux infirmes et aux vieillards, en permettant aux établissements de bienfaisance de consacrer une partie de leurs revenus à les secourir à domicile. En 1856, il fut décidé de donner un secours aux filles-mères, pour prévenir l'abandon des enfants naturels.

Ce n'est que par la loi du 15 Juillet 1893 que l'Assistance Publique fut définitivement organisée en service administratif, ayant des règles générales. Cette loi reconnaissait le *droit des indigents* à l'assistance. C'est désormais une *obligation* qui incombe à la puissance publique, et non plus une latitude qui lui est laissée. « Tout Français malade, privé de ressources, dit-elle en effet dans son article 1^{er}, reçoit gratuitement de la commune, du département ou de l'Etat, suivant son domicile de secours,

l'assistance médicale à domicile, ou, s'il y a impossibilité de le soigner utilement à domicile, dans un établissement hospitalier. — Les femmes en couches sont assimilées à des malades.... »

La loi de 1893 donne à tous les indigents un domicile de secours : domicile communal, lorsqu'il a résidé pendant un an dans la commune où il tombe malade ; domicile départemental, lorsqu'il a résidé pendant un an sinon dans la même commune, du moins dans le même département ; domicile national, lorsqu'il n'a résidé pendant un an ni dans la commune, ni dans le département ; ce domicile de secours se perd par un an d'absence. Les frais de maladies sont supportés par la commune, le département ou l'Etat, selon le domicile de secours du malade, conformément à un tarif arrêté par le Conseil Général de chaque département. Cependant, les grandes collectivités administratives ne se désintéressent pas absolument des frais que les communes ont à supporter pour subvenir à l'entretien des malades dont elles ont la charge. Si le Conseil municipal est obligé de voter des centimes additionnels aux contributions directes pour entretenir ce service, le département vient à son aide et prend à sa charge de 10 à 80 % des frais extraordinaires de la commune ; et si, pour venir à l'aide des communes, et entretenir lui-même les indigents malades dont il doit prendre soin, le département doit faire appel à des centimes extraordinaires, l'Etat prend à sa charge de 10 à 70 % de sa charge supplémentaire. La proportion dans laquelle le département aide la commune, et l'Etat aide le département est calculée d'après la valeur du centime démographique.

Chaque commune, pour appliquer la loi du 15 Juillet 1893, doit avoir un Bureau d'Assistance, composé par la réunion de la commission administrative du Bureau de Bienfaisance et de celle de l'hospice. Lorsqu'il n'y a pas de Bureau de Bienfaisance, le Bureau d'Assistance est formé de quatre membres nommés par le préfet, et de deux membres élus par le Conseil municipal, comme le Bureau de Bienfaisance, dont il prend les attributions; comme le Bureau de Bienfaisance encore, il est présidé par le maire.

Ce Bureau d'Assistance a pour mission d'établir la liste des indigents de la commune, susceptibles d'être à la charge de l'administration en cas de maladie. En cas d'urgence, le maire peut, en dehors des réunions du Bureau d'Assistance, inscrire d'office un indigent sur la liste.

La liste de ceux qui doivent être secourus par le département ou par l'Etat est dressée par le préfet, qui rend compte des inscriptions, soit à la Commission départementale, soit au Ministre de l'Intérieur, selon les cas.

Le service de l'assistance médicale gratuite est départemental; c'est, en effet, le Conseil Général qui fixe les conditions dans lesquelles l'assistance sera donnée dans le département, en déterminant les hôpitaux qui devront recevoir les malades des communes dépourvues d'établissements hospitaliers; en fixant le prix de journée que les collectivités administratives devront payer aux hôpitaux; en fixant les honoraires des médecins, etc., et surtout en votant les crédits nécessaires au fonctionnement du service. C'est là une dépense obligatoire pour

le département, qui serait inscrite d'office à son budget par décret, si elle n'y figurait pas. C'est la sanction de ce que nous disions plus haut, que l'assistance étant devenue, en 1893, un droit pour tous les citoyens indigents, l'administration n'est plus libre de donner ou de refuser ses secours : elle est obligée de les donner.

J'ai un peu insisté sur le fonctionnement de l'assistance médicale gratuite, car c'est sur la loi du 15 Juillet 1893 que devaient être calquées les lois d'assistance postérieures. Toutes maintiennent le département comme unité administrative de l'assistance, avec la collaboration de l'Etat et de la commune.

L'Etat, d'ailleurs, ne refuse guère ses subsides en pareille matière, même sans y être obligé ; dès 1897, en dehors de toute obligation légale, une somme était inscrite au budget pour aider les communes à secourir les vieillards et les infirmes.

La seconde grande loi d'assistance est celle du 24 Juin 1904, sur les enfants assistés, réorganisant complètement ce service, le seul qui ait eu, dès le début du siècle dernier, une organisation d'ensemble.

D'après la loi de 1904, les enfants assistés se répartissent en plusieurs catégories ; ce sont ceux dont les parents bénéficient d'un secours temporaire, comme les enfants de filles-mères, depuis la loi de 1856 ; cette mesure est étendue aux veuves, femmes abandonnées, divorcées, etc., toujours dans le but de prévenir l'abandon de l'enfant : ce sont aussi les enfants en dépôt, dont les parents sont hospitalisés ou emprisonnés. Pour ces deux catégories d'enfants, il s'agit d'un secours temporaire. Il n'en est plus de même lorsqu'il s'agit d'enfants retirés

à leurs parents par la justice, ou lorsqu'il s'agit d'enfants abandonnés ou trouvés, des orphelins pauvres, etc. Ceux-là sont recueillis par l'administration qui les prend sous sa tutelle.

Comme le service de l'assistance médicale gratuite, le service de l'assistance aux enfants est départemental. Le préfet, assisté de l'inspecteur départemental de l'Assistance Publique, en est le chef. Le service est réglé par le Conseil Général et entretenu par le département, qui rétribue certains agents subalternes, dont les postes sont créés par le Conseil Général ; les inspecteurs dépendent du Ministère de l'Intérieur et sont rétribués par l'Etat.

On sait comment se fait l'admission et quel est le sort des pupilles de l'Assistance Publique. Nous n'avons, d'ailleurs, pas à nous préoccuper de ces détails ; il nous suffit de constater que la collectivité administrative est chargée de s'occuper des enfants trouvés, abandonnés ou délaissés, et que la loi lui fait une obligation d'organiser ce secours ; c'est encore une des dépenses et une des réglementations obligatoires du département, dépense qui serait inscrite d'office à son budget et réglementation qui serait établie par l'autorité supérieure en cas de mauvais vouloir de l'assemblée départementale.

Depuis 1897, avons-nous dit, l'Etat mettait chaque année à la disposition des communes une certaine somme pour soulager les vieillards et les infirmes. Il y avait un besoin aussi urgent de venir en aide à cette catégorie de malheureux que de réorganiser l'assistance aux enfants. C'est pourquoi la loi du 14 Juillet 1905 établit l'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables. Nous retrouvons ici la même organisation que pour

l'assistance médicale gratuite, sauf cette modification que le domicile de secours acquis à l'âge de 65 ans reste définitivement celui du vieillard secouru. Les vieillards âgés de 70 ans, se trouvant dénués de ressources, ont droit à un secours mensuel, dont le taux peut, depuis la guerre, atteindre 30 francs en province. Pour toucher cette allocation, le vieillard doit être inscrit sur la liste de secours par le Bureau d'Assistance; les réclamations sont jugées par une commission cantonale présidée par le sous-préfet. Les frais sont supportés par la commune, le département et l'Etat, conformément à la loi du 15 Juillet 1893. C'est encore le préfet qui a la haute main sur cette assistance.

Restait à venir en aide aux femmes en couches et aux familles nombreuses. En 1887 et en 1904, on s'était déjà occupé de certaines femmes en couches; en 1913, des mesures plus générales ont été prises; la même année, les familles nombreuses se voyaient aussi secourues.

La loi du 17 Juin 1913, sur les femmes en couches, réglemente les conditions dans lesquelles les femmes enceintes et les jeunes mères peuvent travailler. En même temps qu'une loi sur le travail, c'est aussi une loi d'assistance: une allocation est donnée à la femme pendant les quatre semaines qui suivent sa délivrance; et, avant les couches, lorsque le médecin juge que la continuation du travail est dangereuse pour la mère ou pour l'enfant, cette allocation peut déjà être donnée pendant une période qui ne peut dépasser quatre semaines. La femme qui accouche peut donc

bénéficier d'un repos pendant une période de huit semaines.

Cette loi a été complétée par la loi du 24 Octobre 1919 qui donne une prime mensuelle de 15 francs de supplément d'allocation aux femmes qui allaitent leurs enfants elles-mêmes pendant douze mois.

Enfin, la loi du 14 Juillet 1913 accorde une aide aux familles indigentes nombreuses. Le secours est accordé, lorsque le père et la mère sont vivants, à partir du quatrième enfant agé de moins de 12 ans; à partir du troisième quand le père a seul la charge des enfants et à partir du deuxième quand la mère a seule cette charge. Ce secours est donné par le département, aidé de la commune et de l'Etat, conformément au règlement arrêté par délibération du Conseil général; c'est encore une matière où l'élaboration d'un règlement est obligatoire pour l'assemblée départementale, car à son défaut, le pouvoir exécutif organise le service par règlement d'administration publique.

Nous retrouvons ici encore la même organisation générale que dans la loi du 15 Juillet 1893, pour le domicile de secours des familles nombreuses, et, comme en 1905, la fixation d'un maximum et d'un minimum d'allocation; celle-ci doit varier de 60 à 90 francs par an et par enfant. Cependant, les communes peuvent donner un secours supplémentaire; mais en ce cas, elles seules en supportent la charge.

On le voit par ce rapide exposé de nos lois d'assistance, les moyens de venir en aide aux malheureux ne manquent actuellement pas dans notre législation; l'organisation de l'assistance a même des tendances à

une certaine unité : organisation des services par départements ; secours de la commune, du département et de l'Etat se suppléant les uns les autres et se complétant mutuellement, ce qui permet à l'Etat d'établir une sorte de circulation dans la charité administrative, puisque, par son intermédiaire, les régions riches viennent à l'aide des contrées moins favorisées.

Cependant, ces lois d'assistance n'ont pas été sans susciter certaines critiques : les uns leur reprochent la modicité du secours donné au vieillard ou à la famille nombreuse ; les autres leur reprochent de créer de formidables obligations financières, tant aux communes qu'au département. Il est certain que ces deux reproches contradictoires sont l'un et l'autre fondés ; mais ils sont la conséquence logique du système qui est à la base de l'organisation administrative de l'assistance : la loi ne peut prévoir les cas particuliers ; il lui est donc impossible de déterminer ce qui doit être donné dans chaque circonstance. Elle ne peut que donner un premier secours, suffisant pour certains, grandement insuffisants pour beaucoup ; le champ d'action de la charité privée n'est pas, et ne peut pas être, clos par les libéralités officielles.

Quant aux charges de l'administration, l'objection est très grave. Il est certain que l'on ne peut indéfiniment charger le contribuable d'impôts, et que l'Etat, le département et la commune ont, surtout à l'heure actuelle, tellement de charges considérables à supporter, que l'on ne sait comment les administrations pourront faire face à leurs multiples obligations : il faut encore se résoudre à augmenter les impôts en tous

genres ; mais c'est encore un moyen d'augmenter la cherté de la vie ; on se trouve donc enfermé dans un cercle vicieux.

Mais cette augmentation des contributions directes n'est pas considérée par tout le monde avec défaveur ; l'école socialiste, notamment, la considère comme une mesure morale, puisque, grâce à ce système, le capitaliste doit, non-seulement subvenir aux frais de l'administration, mais encore soulager les pauvres. C'est à cette idée moralisatrice que nous devons les impôts cédulaires, et l'impôt complémentaire sur les revenus. Mais le but réel de l'impôt n'est pas d'être un facteur d'égalisation économique et de morale sociale : il doit être *productif*, pour solder une partie des énormes charges qui pèsent sur l'Etat. Pour qu'un impôt soit réellement productif, il doit porter non sur une fraction de la Nation, mais sur le plus grand nombre possible de citoyens ; on a donc été obligé, ces derniers temps, de relever fortement les contributions indirectes, pour permettre à l'Etat de faire face à ses obligations. Or, relever les contributions indirectes, c'est encore accroître le prix de la vie, et c'est diminuer d'autant le secours donné aux indigents. On se retrouve donc enfermé dans le cercle vicieux dont je parlais tout à l'heure.

Ainsi tout n'est pas parfait dans notre législation de bienfaisance. Des progrès sont encore à faire, et l'un des principaux consisterait à remplacer autant que possible l'assistance par la *prévoyance*. Si, en effet, pendant les bons jours, les hommes étaient assez raisonnables pour penser aux mauvais jours, au chômage, à la

maladie, à la vieillesse qui rend le travail quasi impossible, ils tendraient à mettre de côté la somme nécessaire pour subvenir à leur existence lorsque viendrait la mauvaise période ; dans ces conditions, l'assistance n'aurait plus que de rares occasions de s'exercer, puisque chacun pourrait, le plus souvent, satisfaire à ses propres besoins. La prévoyance aurait pour effet, sinon de supprimer la charge des collectivités administratives envers les vieillards, les malades etc., mais du moins de l'alléger considérablement.

Malheureusement, les hommes ne sont pas universellement raisonnables ; pour quelques-uns qui épargnent pendant la bonne période, combien dépensent tout ce qu'ils gagnent, quand ils ne s'endettent pas ? La prévoyance n'est donc pas seulement une affaire financière, c'est une affaire de morale sociale et à un double point de vue : d'abord, pour la formation du prévoyant ; ensuite, pour permettre à l'homme d'avoir, dans la vie, une situation qui lui permette de prévoir. La formation du prévoyant est l'affaire du maître d'école ; c'est à lui de faire comprendre à ses élèves la nécessité où ils seront d'épargner, quand ils gagneront eux-mêmes leur vie ; dans cet ordre d'idées, tout ce que peut faire le législateur est d'inscrire l'étude de la prévoyance au programme des écoles.

Le législateur peut encore faire une autre chose : rendre la prévoyance obligatoire pour tous les citoyens, ou pour telle ou telle catégorie de citoyens. C'est une diminution considérable de la liberté individuelle ; nous verrons cependant que cela n'a pas empêché le vote de la loi du 5 Avril 1910.

Le législateur peut beaucoup pour permettre à l'en-

fant de pouvoir épargner, quand il sera devenu un homme. Mais il faut, pour cela, qu'il autorise la puissance publique à s'immiscer terriblement dans la vie des familles. Si l'on veut, en effet, exercer la prévoyance morale, ce ne sera plus seulement sur les enfants trouvés, abandonnés ou orphelins que la surveillance devra s'effectuer, mais bien sur tous les enfants. S'il est mauvais de laisser les enfants abandonnés à eux-mêmes, il est encore plus fâcheux de les laisser à des parents indignes, ne leur enseignant que la mendicité, le vol ou la prostitution comme gagne-pain, et leur en donnant l'exemple ; il est également fâcheux, pour eux-mêmes et pour la Nation, que ces enfants soient placés par leurs parents dans des conditions physiques qui peuvent causer leur mort. Garantir la vie matérielle des enfants contre des exploitations trop faciles à prévoir, et malheureusement trop fréquentes, garantir leur vie morale lorsqu'ils se trouvent dans un milieu moralement malsain, tel est le double but que le législateur doit poursuivre pour permettre à la Nation de prospérer dans tous ses membres.

C'est l'exploitation des enfants dans leur premier âge qui a tout d'abord préoccupé le législateur : dès 1874, il s'occupe des nouveaux-nés, et règle la situation dans laquelle ils devront se trouver en nourrice. En 1889, il se préoccupe de l'avenir moral des enfants : il faut mettre chacun en mesure de devenir, non seulement un membre honnête de la Société, mais encore un membre utile ; il faut donc retirer aux parents donnant à leurs enfants des exemples de vol et de mendicité habituels, les droits qu'ils ont sur eux. Mais, pour retirer ces en-

fants à leurs parents indignes, il faut une intervention du pouvoir public, et cette intervention est elle-même une infraction à la règle du Droit individualiste, où chacun est libre, même de mal agir, à ses risques et périls. Cette infraction à la règle individualiste est consacrée par la loi du 24 Juillet 1889, instituant la déchéance de la puissance paternelle, obligatoirement prononcée contre les auteurs de certaines infractions, aux lois pénales, facultativement contre les auteurs d'autres fautes plus légères ou moins répétées, contre ceux qui maltraitent leurs enfants, qui ont une mauvaise conduite. Il est juste que les parents indignes perdent leurs droits, et que l'Etat contrôle la manière dont sont élevés les futurs citoyens : c'est là une prévoyance utile et sage, tant au point de vue moral qu'au point de vue purement matériel ; en évitant la multiplication des malandrins, l'Etat peut arriver à faire des économies sur les services pénitenciers, et il vaut mieux employer l'argent des contribuables à prévenir le mal qu'à le réprimer. Malheureusement, les résultats obtenus dans ce sens ne répondent pas à tous les espoirs qu'on avait pu fonder sur la loi du 24 Juillet 1889.

L'Etat s'occupe donc de la vie matérielle et morale des enfants. Mais, lorsque ces enfants sont devenus hommes, il faut leur permettre de se garantir contre toute une série de fléaux, d'autant plus graves que le patient est moins fortuné : chômage, maladie, accidents, et enfin, l'accident fatal, auquel tend chacun : la vieillesse. Et même en prenant soin de ce côté purement matériel, on peut s'élever jusqu'à des considérations morales : la prévoyance peut empêcher le vice, la débauche, la pa-

resse, etc., autant de choses qui rendent l'homme plus propre au chômage, à la maladie, à la vieillesse prématurée ou malheureuse. C'est là un fait certain. Mettons dès maintenant à part les accidents et maladies provenant du travail, qui feront l'objet d'une étude spéciale et voyons ce que le législateur a décidé en matière de prévoyance.

Nous avons vu que, dès 1850, le pouvoir législatif avait autorisé et préconisé le développement des Sociétés de secours mutuels, petites sociétés anonymes ayant pour but de permettre à leurs membres de se venir en aide les uns aux autres. Cependant, en 1850, ces sociétés n'étaient pas encore considérées avec toute la faveur dont elles jouissent actuellement: le contrôle et les pouvoirs de l'administration sur elles étaient considérables; en outre, elles ne pouvaient s'étendre au-delà du territoire d'une commune.

En 1898, on élargit considérablement le type de la Société de secours mutuels; depuis, elle est absolument libre; elle peut aussi être approuvée ou reconnue d'utilité publique; mais dans ces derniers cas, l'administration reprend ses pouvoirs de contrôle sur la gestion de la Société, pouvoirs compréhensibles, puisque, non-seulement la capacité juridique de ces associations se trouve augmentée par l'approbation officielle ou la reconnaissance d'utilité publique, mais encore que la responsabilité administrative se trouve engagée par l'estampille donnée à ces Sociétés. Cependant, le dépôt de fonds à la Caisse des Dépôts et Consignations n'est plus obligatoire, et en contre partie de sa tutelle, l'administration doit fournir les locaux nécessaires aux réunions et pour-

voir aux frais de bureau. Enfin, les Sociétés de secours mutuels ne sont plus strictement communales et peuvent s'associer entre elles.

Les Sociétés de secours mutuels peuvent envoyer leur médecin à leurs membres malades, leur fournir les médicaments, et même leur donner une certaine allocation pendant leur maladie ; ou encore leur constituer une pension de retraite. Nous sommes ici en régime de pleine liberté.

Nul ne peut, naturellement, être obligé de faire partie d'une telle société, formée par contrat entre les adhérents, et le contrat ne peut pas être obligatoire. En matière de mutualité, on se trouve donc en présence du libre arbitre de chacun, tout comme en matière d'assurance sur la vie, contre le vol, l'incendie ou la mortalité du bétail.

Il arrive souvent que ces Sociétés de secours mutuels n'inspirent qu'une confiance restreinte ; il en était surtout ainsi sous le régime de 1850, où la capacité de ces associations était étroitement limitée. Aussi, dès la même année, créait-on la Caisse Nationale des retraites pour la vieillesse, garantie par l'Etat, qui, non-seulement garantissait les fonds déposés, mais encore leur donnait un intérêt surélevé, pour favoriser la prévoyance : aucune limitation de versement ni de pension n'était prévue : il en résulta des abus, dont profitèrent certains spéculateurs, et, en 1886, on dut réformer la législation sur la Caisse Nationale des retraites : elle n'est plus aujourd'hui dans la dépendance du Trésor Public et n'accepte pas de fournir des retraites au-dessus de 1200 francs.

Mais nous en sommes toujours, avec la mutualité ou

la Caisse Nationale des retraites pour la vieillesse, dans le domaine de la prévoyance volontaire : nul n'est obligé de songer à l'avenir, sauf les fonctionnaires, pour lesquels l'Etat a institué un mode particulier de prévoyance dans le détail duquel nous n'avons pas à entrer, étant donné surtout qu'il s'agit bien plus ici de rémunération de services rendus que de prévoyance proprement dite.

Comme je le disais plus haut, il s'agissait donc de faire une nouvelle brèche à l'individualisme, et de rendre la prévoyance obligatoire. Depuis longtemps déjà, les gens de mer profitaient d'une caisse de retraite propre aux inscrits maritimes, et faisant partie de leur statut ; depuis longtemps aussi le cahier des charges de certaines entreprises de travaux publics, des chemins de fer notamment, contenaient des clauses rendant la retraite de leurs employés obligatoire ; en 1894, les ouvriers mineurs se voyaient dotés d'une organisation pour la constitution obligatoire d'une retraite par versements à la Caisse Nationale des retraites ; mais aucune mesure générale n'avait encore été prise pour l'ensemble du monde ouvrier ; cette situation causa de véhémentes réclamations dans les milieux syndicalistes, et l'on finit par voter la loi du 5 Avril 1910, rendant *obligatoires* les retraites ouvrières et paysannes.

Le principe de cette loi est le suivant : l'employé verse une certaine somme, ^{de} neuf francs, à l'Etat tous les ans ; son employeur verse la même somme, le tout étant indiqué par des timbres collés sur une carte spéciale délivrée à l'employé. L'ouvrier capitalise donc et l'Etat devient son caissier. Lorsque l'ouvrier a atteint 60 ans, il a droit à ce que l'Etat lui paye une retraite,

proportionnelle aux sommes versées, conformément aux tables de vie moyenne des compagnies d'assurances sur la vie. La somme résultant de la capitalisation de l'ouvrier est bonifiée de 100 francs par an, donnés par l'Etat. On arrive ainsi à avoir une rente maxima de 390 francs qui, à la rigueur, peut empêcher un homme de mourir de faim. Il est vrai que si l'ouvrier est marié, sa femme peut elle-même toucher une pension, ce qui augmente assez considérablement leur revenu.

La loi de 1910 compléterait donc heureusement notre législation de bienfaisance et de prévoyance, en essayant de rendre une partie de cette législation inutile, si elle n'était œuvre humaine, donc essentiellement criticable. D'abord, le taux de la pension, même bonifié par l'Etat, est trop infime pour permettre au vieux travailleur de vivre un peu à son aise, sans travailler, sur la fin de ses jours; en outre, la bonification donnée par l'Etat peut paraître assez immorale; c'est, en effet, une simple charité que l'Etat fait à toute une classe de citoyens, aux dépens des autres et c'est une charge considérable; d'autre part, la loi de 1910 impose au patron l'obligation de fournir à son employé la moitié de la somme qui sera capitalisée à son profit; c'est donc la *charité obligatoire* pour le patron, donc une atteinte à sa liberté individuelle.

La loi constitue aussi un véritable privilège pour toute une catégorie de citoyens, qui auront droit à un don de 100 francs par an de la part de l'Etat, tandis que ceux qui ont un traitement légèrement supérieur au maximum prévu ne pourront que s'adresser à la Caisse nationale des retraites ou à des compagnies privées, et n'auront aucun droit à la bonification.

D'autre part, l'exécution même de la loi est une source de difficultés : au moment de la paye, beaucoup d'ouvriers se refusent à laisser prendre sur leur salaire la somme nécessaire à l'achat des timbres, et, ainsi, la loi n'est pas appliquée; enfin, la loi rend bien la prévoyance obligatoire, mais elle ne prévoit aucune sanction contre ceux qui ne voudront pas exécuter cette obligation; si l'ouvrier ne veut pas acheter de timbres-retraite, nul ne peut l'y forcer. C'est peut-être là le principal défaut de la loi; c'est pourquoi elle est extrêmement peu appliquée, malgré l'espoir que les législateurs de 1910 mettaient en elle; d'ailleurs, à l'heure actuelle, bien rares sont les ouvriers et employés dont le salaire est assez bas pour qu'ils soient soumis à l'assurance obligatoire.

Le dernier tort de la loi de 1910 est de subir trop d'exceptions : inscrits maritimes, employés des chemins de fer, mineurs, etc.

Nous le voyons donc, la fin du siècle dernier, et le commencement de celui-ci, ont introduit de nouveaux principes dans notre Droit; la bienfaisance a reçu une certaine organisation; la prévoyance sociale a reçu une consécration légale. C'est la reconnaissance d'un lien de solidarité entre les membres de la Nation, entre les riches et les pauvres, entre les régions favorisées et celles qui ne le sont pas. C'est encore la reconnaissance du droit que possède l'Etat d'intervenir dans les affaires privées des citoyens. Nous verrons par la suite la progression réalisée dans cette voie au cours de la guerre de 1914; et très probablement, ce mouvement s'accroîtra encore dans l'avenir.

CHAPITRE VIII

La Réglementation professionnelle et la Législation ouvrière

Nous devons distinguer la réglementation professionnelle et la réglementation du travail. La réglementation professionnelle est constituée par l'ensemble des conditions qui doivent être réunies pour exercer une profession déterminée ; la réglementation du travail est la fixation des conditions générales auxquelles les contrats individuels de travail doivent se passer, et dans les bornes desquelles, en conséquence, doivent être conclues les conventions collectives de travail. La première est donc une mesure de police, la seconde une intervention dans la conclusion des contrats entre les individus. Or, le droit commun n'édicte presque aucune restriction à la liberté absolue du contrat. Chacun peut faire ce que bon lui semble, à la condition que sa volonté ne soit pas contraire à la loi. En 1804, les restrictions légales à la liberté du contrat sont peu nombreuses : l'association est interdite à tous les citoyens ; l'ouvrier, l'employé, le domestique ne peuvent engager leurs services que pour un temps ; l'article 1780 du Code civil veut faire disparaître, par cette prohibition,

la possibilité d'un contrat qui rappellerait le servage et mettrait l'employeur dans un état continu de supériorité envers son employé : la liberté et l'autonomie individuelles devaient être maintenues dans leur intégralité.

Le Code civil individualiste s'en tient à cette seule restriction au point de vue des rapports entre patrons et employés : en la respectant, le patron et ses ouvriers sont absolument libres : ils peuvent conclure ce que bon leur semble quant à la durée de la journée de travail, quant à son paiement, quant au repos auquel aura droit l'ouvrier, quant à la pension qui lui sera assurée pour ses vieux jours : tout cela est du domaine du contrat libre ; donc, l'Etat doit se tenir à l'écart de telles conventions. Tout ce qu'il peut faire, encore une fois, en Droit individualiste, est de faire respecter le contrat par les deux parties.

Cette époque de la liberté absolue du contrat coïncide, ne l'oublions pas, avec la naissance de la grande industrie. Les ouvriers s'agglomèrent dans les centres manufacturiers ; l'usinier ne traite pas avec ses ouvriers comme l'artisan avec le sien : il impose ses conditions qu'il faut accepter ou rejeter en bloc ; ce n'est pas une convention librement débattue, c'est le règlement d'atelier qui devient la loi des parties : il n'y a plus vraiment un contrat de travail, bien que l'acte passé entre le patron et l'ouvrier garde encore abusivement ce nom.

Le patron de la grande industrie imposait donc sa volonté ; il en résultait forcément des abus de la part d'hommes d'affaires plus soucieux de leurs propres

intérêts que de ceux des gens avec lesquels ils traitaient. Pour un salaire médiocre, l'ouvrier devait travailler un temps considérable, s'il voulait arriver à se nourrir, et à nourrir sa famille ; en cas de refus d'adhérer à la volonté patronale, c'était le chômage, la faim, jusqu'au moment où il fallait accepter les conditions imposées ou d'autres identiques.

Dans l'usine, la femme et l'enfant pouvaient travailler comme l'homme : ce genre de main d'œuvre était même recherché, comme moins coûteux, pour la surveillance de machines exigeant un effort physique minime. C'est ainsi que femmes et enfants se trouvaient nombreux dans les grandes entreprises ; naturellement, leurs « contrats de travail » se concluaient de la même manière que ceux des hommes, et les inconvénients de la liberté étaient les mêmes, aggravés par le fait que les femmes, fatiguées par un travail intensif, devenaient vite impropres à la maternité, et que l'enfant, fatigué dès son jeune âge, risquait de perdre sa santé. Je ne parle pas ici des inconvénients moraux, résultant de la promiscuité des enfants, des femmes et des hommes dans les mêmes ateliers, non plus que des inconvénients provenant de la dispersion des familles dans les usines ; c'est là un mal particulier à l'époque de grande industrie dans laquelle nous vivons.

Tous les inconvénients résultant de véritables abus de pouvoirs de la part de l'un des contractants peuvent, en grande partie, être supprimés par la limitation de la liberté : c'est la raison d'être de la réglementation du travail.

Voyons maintenant quelles sont les raisons de la réglementation professionnelle. Pour l'exercice des professions libérales, certaines connaissances pratiques et théoriques sont indispensables, certaines conditions de moralité doivent encore être observées, non pour la sûreté des membres des professions libérales, mais pour la sécurité de ceux qui ont recours à eux. Il est donc nécessaire que l'on ne puisse exercer ces professions sans un certificat de capacité, délivré par la puissance publique dans la société individualiste, par un corps compétent dans une société où le groupement professionnel aurait toute l'importance désirable.

Ce serait, en effet, un abus inqualifiable que de permettre à n'importe qui de se livrer à l'exercice de la médecine ou de la pharmacie, ou à celui de la profession d'avocat : cela fut d'ailleurs reconnu dès la discussion de la Constitution du 5 Fructidor an III.

Même en Droit individualiste, l'Etat a donc le droit et le devoir d'imposer certaines conditions à l'exercice des professions libérales ; comme je le disais au début de ce chapitre, il agit en vertu de son devoir de police, qui l'oblige à veiller à la sûreté des citoyens. De cette obligation, est sortie toute une réglementation des professions libérales, et de cette réglementation vint la première reconstitution des corps de métier. Nous ne parlons pas des officiers ministériels, qui furent des premiers dotés d'une organisation corporative : pour eux, le droit réglementaire de l'Etat est évident : ce sont des fonctionnaires participant à l'exercice de la puissance publique. Le Barreau fut réorganisé par le décret du 28 Pluviôse an XII en corporations locales

ayant leurs règles particulières, tout en ayant une organisation d'ensemble. Ce décret a été modifié en 1818 et en 1920. Depuis, il faut posséder le titre de licencié en Droit pour être avocat ; il faut avoir accompli un stage ; de plus, les avocats sont toujours soumis à la juridiction du Conseil de l'Ordre, véritable tribunal corporatif, gardien de l'honneur du Barreau.

Auparavant, la loi du 27 Pluviôse an XI avait déterminé les conditions auxquelles serait autorisé l'exercice de la médecine. A partir de ce moment là, il fallut avoir un titre constatant les connaissances acquises : titre de docteur en médecine, ou titre d'officier de santé. Ce dernier titre a été supprimé par la loi du 30 Novembre 1892, qui régit actuellement la profession médicale. Seuls peuvent, aujourd'hui, exercer la médecine les docteurs en médecine ou, exceptionnellement, les étudiants, réunissant certaines conditions, et autorisés par le préfet.

Ce ne sont pas seulement les connaissances des médecins et des avocats qui doivent être contrôlées ; c'est encore l'usage qu'ils font de ce qu'ils sont appelés à connaître en raison de leurs fonctions : ils sont donc soumis au secret professionnel par le Code pénal. Cependant, le secret professionnel médical n'est pas tout à fait absolu : la loi lui porte elle-même certaines atteintes ; en effet, la loi du 30 Novembre 1892 fait une obligation au médecin de déclarer aux autorités administratives certaines maladies, énumérées dans un décret élaboré conformément à la loi. C'est là une violation absolue du Droit individualiste. En effet, par une manifestation de sa volonté le malade appelle le médecin auprès de lui ; c'est librement que le médecin soi-

gne le malade ; tout ce qui se passe entre eux ne concerne qu'eux seuls et doit donc rester leur secret. En Droit individualiste, l'administration n'a donc nullement à savoir quel est ce secret ; il faut, pour qu'elle puisse le pénétrer, entrer dans la voie du Droit solidariste. En effet, cette connaissance est une protection de plus pour la société, puisqu'elle permet à l'administration de prendre des mesures prophylactiques nécessaires ; mais, une fois entré dans cette voie, il est difficile de s'arrêter ; il est aujourd'hui du devoir du médecin — de son devoir légal — de déclarer certaines maladies contagieuses, comme l'ophtalmie infantile ou la grippe. Mais on pourrait ne pas s'en tenir là, et rendre obligatoire la déclaration de maladies également contagieuses et plus graves, telles que la tuberculose, ou certaines maladies vénériennes ; l'administration pourrait ainsi imposer certaines précautions, auxquelles aucun secret professionnel ne pourrait résister. Ce serait donc ou mettre le malade en demeure de ne pas se faire soigner, ou obliger le médecin à violer la loi, pour éviter à son client une désagréable publicité. Je ne puis insister ici sur ce problème fort intéressant du secret professionnel et de la déclaration obligatoire à l'administration ; mais le seul fait que ce problème a été posé à maintes reprises, notamment devant l'Académie de médecine, montre combien l'état des esprits a évolué depuis un siècle ; une mentalité nettement individualiste ne saurait, en effet, admettre qu'il pût y avoir un doute sur la réponse à apporter.

Pour en terminer avec les professions libérales, rap-

pelons qu'en 1806, le monopole de l'Enseignement fut établi au profit de l'Etat ; depuis, la liberté de l'enseignement a été rétablie, mais l'Etat n'a pas abdiqué son droit de contrôle sur l'enseignement libre, puisque les maîtres doivent être titulaires de diplômes décernés après examen devant les professeurs de l'Université.

Ces réglementations des professions libérales ne font que poser les conditions auxquelles elles pourront être exercées ; la manière dont on les exerce reste libre, sauf, naturellement, à respecter le droit commun. Une réglementation de même genre devait être apportée à certaines industries, qui peuvent présenter de sérieux dangers ou de grandes inconvénients, et menacer ceux qui les exercent, ou ceux dans le voisinage desquels on les exerce. Ainsi, une fabrique d'explosifs menace la sûreté de ceux qui y sont employés, et la sécurité des habitants d'alentour ; ainsi encore, une tannerie incommode considérablement ses voisins. Pour l'exercice de telles professions, certaines précautions peuvent être prescrites par l'administration, en vertu de ses pouvoirs naturels de police. C'est pourquoi le décret du 15 Octobre 1810 vint diviser les établissements dangereux, incommodes ou insalubres en trois classes ; la répartition des industries entre ces trois classes est faite et remaniée par règlement d'administration publique. D'après le décret de 1810, les établissements appartenant à la première classe doivent être isolés ; une enquête de commodo et incommodo doit être faite dans un rayon de cinq kilomètres, et le Conseil de Préfecture doit donner son avis sur les oppositions faites au projet ; l'autorisation devait être donnée par le chef de

l'Etat ; depuis 1852, ce droit appartient au préfet, qui peut exiger, pour donner son autorisation, la prise de telles précautions qu'il jugera nécessaires. Dans la deuxième catégorie, les établissements ne sont plus obligatoirement isolés, mais cette précaution peut être prescrite, si l'administration la juge utile, en même temps que les mesures d'hygiène nécessaires. L'autorisation est demandée au sous-préfet, et donnée, sur son avis, par le préfet, après enquête du maire. Enfin, l'administration n'avait pas le droit d'isoler les établissements appartenant à la troisième classe, mais seulement de leur imposer une réglementation intérieure ; sous le régime de 1810, l'autorisation était donnée à ces établissements par le sous-préfet ; depuis la loi du 19 Décembre 1917, les établissements de la troisième classe ne sont soumis qu'à une simple déclaration à la mairie.

Cette loi du 19 Décembre 1917 innove encore en cette matière, en décidant que les établissements classés comme dangereux, incommodes et insalubres seraient soumis à la visite de l'inspecteur du travail ; cependant, cette inspection peut être faite par un corps spécial de fonctionnaires départementaux, dont la loi autorise la création. J'ignore si quelques départements ont usé, à l'heure actuelle, de cette faculté.

Parmi les industries dangereuses, l'une se fait particulièrement remarquer par la fréquence et la gravité des accidents qu'elle entraîne ; d'autre part, le travail s'y effectue dans des conditions si particulières qu'une législation spéciale a été établie pour elle ; examinons donc rapidement la législation minière.

Dès 1813, un décret vint interdire le travail souterrain des enfants avant l'âge de dix ans. La limite d'âge fut repoussée par la loi du 19 Mai 1874 à 12 ans, puis à 13 ans par la loi du 2 Novembre 1892. Ces lois ne fixent pas seulement l'âge au-dessous duquel il est défendu aux enfants de travailler dans la mine, mais encore elles déterminent la durée et le genre de travail qu'ils peuvent y exécuter. La loi du 19 Mai 1874 interdit aussi tout travail souterrain aux femmes ; c'est là une mesure d'hygiène sociale dont le but est facile à saisir et dont l'utilité est manifeste.

La loi du 29 Juin 1905 vint ensuite régler la durée du travail des adultes dans la mine : de 1905 à 1909, la durée du travail effectif fut progressivement abaissée à 8 heures. Enfin, d'après l'article 10 de la loi du 24 Juin 1919 la durée du travail est de huit heures, mais ces huit heures sont calculées depuis l'entrée des premiers ouvriers dans les puits ou la galerie d'accès jusqu'à la sortie des derniers ouvriers. On en arrive ainsi à une durée de travail effectif qui descend jusqu'à six heures.

Ces mesures ont été prises pour garantir la santé de l'ouvrier contre la trop grande durée d'un travail pénible. Ainsi, pour le travail des mines, la liberté d'action et de contrat des employeurs et des employés est très limitée ; nous avons vu, d'autre part, que des obligations spéciales leur sont imposées au point de vue des retraites des mineurs. Notons aussi que la loi du 9 Septembre 1919, sur les concessions minières, restreint encore la liberté du concessionnaire, puisqu'il est, désormais, obligé de constituer une société anonyme à participation ouvrière.

Dans une industrie telle que l'industrie minière, ce n'est pas seulement sur la santé de l'ouvrier qu'il faut veiller, mais encore sur sa sécurité. Aussi, l'Etat a-t-il, depuis longtemps, institué un corps d'inspection du travail minier; les ingénieurs des mines ont la surveillance des exploitations appartenant aux particuliers. Cela n'a point encore été jugé suffisant : la loi du 8 Juillet 1890 a créé un nouvel organisme de surveillance, fort intéressant au point de vue social : les délégués à la sécurité des ouvriers mineurs.

Ces délégués sont des ouvriers, travaillant au fond, élus par leurs camarades et payés par le maître de la mine; ils sont chargés de visiter, au moins deux fois par mois, une circonscription minière déterminée. Ils doivent, en outre, constater les accidents, accompagner les ingénieurs des mines dans leurs tournées d'inspection lorsqu'ils en sont requis; enfin, faire un rapport sur leurs constatations.

Nous avons là une création fort intéressante, puisque nous voyons fonctionner le contrôle de l'ouvrier sur le patron, dans la conduite d'une partie de l'entreprise; contrôle ne portant que sur les mesures de sécurité, mais cependant contrôle, qui nous met sur la voie de mesures plus complètes, comme le contrôle technique et le contrôle financier. De l'existence du délégué mineur à celle des actions de travail, il n'y a pas loin, et nous verrons tout à l'heure que ces dernières ont aujourd'hui une existence légale.

Toutes ces mesures sont restrictives de la liberté individuelle, mais rentrent encore dans la réglementation professionnelle, et font, en somme, partie du pouvoir

policier de l'Etat ; si nous abordons la réglementation du travail, nous allons voir l'autonomie des individus diminuer encore ; ici, ce ne sont plus des mesures d'intérêt général qui vont être prises, mais la puissance publique va intervenir dans la conclusion des contrats entre les citoyens. Il fallait, nous l'avons déjà dit, que l'Etat protégéât efficacement l'enfant, la femme et l'homme adulte même, contre l'abus de la liberté du contrat. Il est inutile de souligner le caractère anti-individualiste de semblables mesures : déterminer l'âge avant lequel l'enfant ne peut être employé dans l'industrie et les conditions dans lesquelles il doit effectuer son travail ; déterminer également les conditions dans lesquelles les femmes peuvent travailler ; déterminer enfin le repos que l'homme doit prendre.

On commença par les enfants. Nous venons de voir les mesures prises dans les mines dès 1813 ; en 1841, on interdit à tous les manufacturiers d'employer des enfants de moins de huit ans (1). La limite d'âge fut repoussée à dix ans par la loi du 19 Mai 1874, qui fixe la durée maxima du travail des enfants à six heures.

A partir de douze ans jusqu'à seize ans, le maximum de la durée permise était de douze heures ; les garçons de moins de seize ans et les filles de moins de vingt-et-un ans ne pouvaient faire du travail de nuit. Enfin, chose nouvelle, qui devait rendre possible l'application de la loi, une inspection du travail était instituée et les contraventions à la loi étaient punies d'amendes.

La même année, une loi interdisait aux forains d'em-

(1) Loi du 22 Mars 1841.

ployer des enfants de moins de seize ans, à moins qu'il ne s'agisse de leurs propres enfants ; en ce cas, la limite était abaissée à douze ans (1).

La loi du 2 Novembre 1892 s'occupe encore des femmes et des enfants, en prescrivant que la durée effective de leur travail ne puisse excéder onze heures ; depuis 1904, leur journée maxima fut abaissée à dix heures, ainsi que celle des hommes adultes travaillant dans les mêmes locaux ; cette mesure était nécessaire pour empêcher les fraudes. Le travail des femmes et des enfants doit être coupé par un ou plusieurs repos, qui doivent être pris en même temps par toutes les personnes assujetties à la loi, sauf dans les usines à feu continu ; enfin, il est interdit d'employer les assujettis pendant la nuit, sauf autorisation exceptionnelle de l'inspection du travail. Cette même loi prescrit que les assujettis devront jouir d'un jour de repos par semaine, en principe le Dimanche.

Mais les abus de la liberté du contrat peuvent s'exercer aussi bien contre l'homme adulte que contre les femmes et les enfants. Il faut donc le protéger et réglementer son travail. Depuis 1848, la journée est limitée à un maximum de douze heures, sauf exceptions fixées depuis par des décrets de 1902. Puis, en 1906, le repos hebdomadaire (2) a été donné aux ouvriers ; enfin, la loi du 23 Avril 1919 fixe la durée de la journée de travail à un maximum de huit heures dans tous les établissements industriels ou commerciaux ; nous avons vu comment cette mesure fut appliquée dans les mines par la loi du

(1) Loi du 7 Décembre 1874.

(2) Loi du 13 Juillet 1906.

24 Juin suivant, ajoutons encore que la loi du 2 Août 1919 fixe également la durée normale du travail, à bord des bâtiments de commerce, à huit heures par jour, ou à quarante-huit heures par semaine, ou à toute autre durée équivalente.

Récapitulons notre législation fixant la réglementation du travail : interdiction de faire travailler les enfants non munis du certificat d'études avant treize ans ; interdiction d'occuper les femmes aux travaux souterrains ; obligation du repos hebdomadaire pour tout le monde ; obligation de faire cesser le travail à la même heure dans les ateliers mixtes ; tels sont les points principaux gagnés par la réglementation sur le régime du contrat libre.

En matière de contrats ouvriers, le régime de la liberté absolue n'existe donc plus : l'autonomie individuelle est limitée, d'une part, par les prescriptions de la loi, qui empiète sur des domaines laissés libres en 1804 ; d'autre part, nous avons vu quel rôle compresseur de l'autonomie individuelle jouent à l'heure actuelle les Syndicats et la convention collective de travail. Nous nous trouvons donc, en ces matières de législation ouvrière, en plein régime anti-individualiste, grâce à deux interventions contradictoires : l'une, celle de l'Etat qui vient diminuer la liberté d'action des groupements syndicaux, en déterminant de plus en plus strictement les termes des contrats de travail ; l'autre, celle de la profession, qui vient limiter la liberté individuelle. Celle-ci se trouve donc, à l'heure actuelle, presque aussi comprimée que sous le régime des corporations. Ne regrettons d'ailleurs pas outre mesure cette diminution de la liberté ;

elle amène une augmentation de bien-être et de sécurité dans la classe ouvrière, ce qui eut été absolument impossible avec le régime du libre contrat.

Il fallait non seulement protéger l'ouvrier dans sa personne pendant l'exécution du travail, mais encore dans ses intérêts au moment du règlement des salaires. C'est pourquoi le paiement et l'embauchage des ouvriers ont été, eux aussi, réglementés. Pour l'embauchage, nous avons vu au chapitre III que le système de la sous-entreprise avait été prohibé en 1848. La réglementation du paiement est plus récente. On a voulu éviter les inconvénients du « truck-system », ou système du paiement en nature des employés et ouvriers dont le salaire est fixé en argent, mais pour ceux-là seulement ; rien n'empêche de stipuler que tout ou partie du salaire sera payé en nature ; mais le salaire, ou la partie de salaire, fixé en argent doit être payé en monnaie métallique ou fiduciaire ayant cours (1). On évite ainsi les inconvénients du paiement en bons de consommation obligeant l'employé à se fournir dans les magasins d'approvisionnement du patron.

Pour éviter, autant que possible, à l'ouvrier la tentation de dilapider son salaire, il est interdit de le payer dans un débit de boissons ou dans un magasin de vente, à moins qu'il n'y soit occupé (2). Enfin, un dernier inconvénient était à éviter : c'était que l'ouvrier ne fût trop rarement payé, ce qui pouvait amener de graves difficultés dans son existence. Depuis la loi de 1909, le paiement des ouvriers doit être effectué au moins deux

(1) Loi du 7 Décembre 1909, *Code du travail*, art. 43.

(2) *Id.* art. 45.

fois par mois, à un intervalle maximum de quinze jours; les employés de commerce doivent être payés au moins une fois par mois (1).

Les intérêts de l'ouvrier se trouvent ainsi protégés, mais la loi empiète encore sur l'autonomie des citoyens. Remarquons que les premiers pas dans cette voie ont été faits par l'administration; en effet, les cahiers des charges des entreprises de travaux publics prévoyaient depuis longtemps un salaire minimum pour les ouvriers et employés, et fixaient la périodicité du paiement des salaires. La mesure législative de 1909 a donc une origine administrative qu'il est juste de souligner : il ne faut pas laisser ignorer les bonnes initiatives de l'administration.

Il est une autre matière que celle de la réglementation du travail où la solidarité professionnelle se fait encore fort bien sentir : celle des accidents du travail. Selon le Code civil, nul ne peut être engagé que par un contrat librement consenti, ou par un tort-fait à autrui. Dans un cas, c'est par une manifestation de volonté que l'on s'engage; dans l'autre, c'est par un acte, souvent involontaire, mais dont on est responsable. Dans les deux cas, la responsabilité est donc engagée par le fait de la personne responsable. Il ressort de cela que tout acte n'émanant pas d'une personne déterminée ne saurait engager sa responsabilité. Sous le régime du Code civil, il fallait donc que l'ouvrier, pour être indemnisé d'un accident survenu pendant son travail, fit la preuve de la faute de son patron. Cette preuve était extrêmement difficile à fournir, car, la plupart du temps, les

(1) *Id.* art. 44 et 45.

accidents du travail sont dus à des causes fortuites : si une machine éclate, si une courroie de transmission se rompt, si un mur s'écroule, il est difficile de reconnaître au patron une part quelconque du malheur. Aussi, pour l'ouvrier blessé, c'était un salaire moindre à l'avenir, des frais médicaux, et parfois une famille privée de son soutien.

Il y avait là une situation malheureuse, à laquelle on voulut apporter un remède, et la loi du 9 Avril 1898, sur les accidents du travail, fut votée. On en connaît le principe : la charge des accidents survenus pendant le travail, ou à l'occasion du travail, se trouve répartie entre le patron et l'ouvrier. Désormais, la seule preuve que l'ouvrier doit apporter est que l'accident a eu lieu pendant son travail, ou à son occasion ; cela est suffisant pour que la responsabilité patronale soit engagée. Seulement, au lieu de recevoir une compensation entière du dommage subi, l'ouvrier ne reçoit qu'une compensation partielle ; il est soigné aux frais de son patron, et reçoit, pendant sa maladie, un salaire égal à la moitié du salaire qu'il gagnait au moment de l'accident ; si son infirmité est permanente, il reçoit une pension, mais cette pension est égale à la moitié de la différence entre ce qu'il a gagné en moyenne pendant les douze mois précédant l'accident et ce qu'il est présumé pouvoir gagner à l'avenir. Si l'incapacité de travail est absolue, la pension doit être des deux tiers de ce que gagnait l'ouvrier au moment de l'accident.

Ce n'est pas seulement par des accidents violents que se manifeste l'existence du risque professionnel, mais

aussi par des intoxications lentes. L'emploi de certaines matières premières, comme le plomb ou le mercure, engendre des maladies qui sont aussi bien des risques professionnels que la fracture d'un membre par une machine, ou même la mort violente. Il fallait donc compléter la loi du 9 Avril 1898, dont le champ d'application avait été déjà élargi en 1899 et en 1906, en étendant sa protection sur les personnes atteintes de *maladies professionnelles*. La loi du 23 Octobre 1919 a, en partie, réalisé ce programme. Cette loi ne s'applique encore qu'à deux sortes de maladies : l'intoxication saturnienne et l'intoxication mercurielle, avec leurs dérivés. Il est extrêmement difficile, dans une intoxication lente, de déterminer exactement la part qui peut revenir à l'industrie et celle qui dépend de l'état général du malade ; cependant, au fur et à mesure que de nouvelles certitudes pourront être acquises, des règlements d'administration publique pourront étendre l'application de la loi à de nouvelles maladies.

Le principe des indemnités est le même que celui des accidents du travail ; mais comme l'intoxication est un phénomène lent, il ne serait pas juste que toute la charge soit supportée par le patron chez lequel travaillait l'ouvrier lorsqu'il est tombé malade. L'incubation de la maladie est légalement estimée à un an ; en conséquence, l'indemnité est partagée entre les patrons chez lesquels l'ouvrier a travaillé pendant la dernière année, proportionnellement au temps qu'il est resté chez chacun d'eux. Nous sortons ici de la solidarité uniquement entre le patron et ses ouvriers pour entrer dans une solidarité corporative plus étendue.

Ainsi les risques professionnels se trouvent partagés entre le patron et ses ouvriers : chacun consent un sacrifice, et la situation du plus grand nombre des intéressés se trouve améliorée. Mais on sort ainsi absolument du régime individualiste de notre Code, puisque le patron se trouve engagé envers son ouvrier en l'absence de tout acte de sa part, et que l'ouvrier ne peut plus obtenir la réparation intégrale du dommage subi. On reconnaît donc qu'il y a autre chose que la volonté librement manifestée, ou la faute commise, qui puisse engager la responsabilité ; c'est reconnaître un lien de solidarité entre celui qui dirige une entreprise et celui qui se trouve sous ses ordres ; c'est également reconnaître l'existence d'un lien de solidarité entre ceux qui travaillent sous la direction de patrons : on leur reconnaît l'obligation de renoncer à l'indemnité intégrale, à laquelle ils se trouveront peut-être avoir droit, pour une demi-indemnité, afin que leurs camarades moins chanceux ne tombent pas dans un dénuement absolu. Ces lois de 1898 et 1920 s'opposent donc à l'esprit individualiste, comme celles qui tentent de confondre tous les intérêts particuliers en un seul intérêt solidaire.

Ce n'est pas seulement à la réglementation professionnelle, à la réglementation du travail et à la répartition des risques professionnels que s'est attaché le législateur. Il a aussi voulu intervenir dans la répartition des bénéfices réalisés par les entreprises industrielles ; mais ici, son intervention n'a pu se manifester par un ordre donné aux producteurs de répartir leur bénéfice de telle ou telle manière — sauf dans un cas — et elle a dû se borner à laisser une certaine latitude aux particuliers.

Ces dernières années, sous l'influence grandissante des socialistes au Parlement, les coopératives avaient été considérées avec une bienveillance extrême par le pouvoir public. On pensait, en effet, que, dans la production, le facteur-capital était rémunéré beaucoup trop fortement en comparaison du facteur travail ; on cherchait donc à l'éliminer autant que possible et à favoriser, à son détriment, le facteur travail. C'est, en somme, reconnaître que l'employé et l'ouvrier sont injustement payés, qu'on leur vole littéralement une partie de leur bien : le profit de l'entreprise. On peut facilement reconnaître dans cette théorie l'influence de la doctrine de K. Marx sur la valeur. Certains patrons philanthropes avaient, depuis longtemps déjà, admis le principe du partage du bénéfice entre eux et leurs ouvriers ; c'était reconnaître un commencement de droit de contrôle de la main-d'œuvre sur la gestion financière des entreprises. Dans ces établissements, le capital était rémunéré, puis chacun tirait sa part du bénéfice net ; tant au travail, tant au capital. C'est ainsi que depuis longtemps déjà sont organisées la fabrique des poêles Godin et les papeteries Laroche-Joubert.

C'était là un essai intéressant, au moins au point de vue philanthropique, et c'était une voie bien tentante pour le législateur de 1914, dont on connaît les tendances. La loi du 26 Avril 1917, apportant addition à la loi du 24 Juillet 1867, sur les sociétés anonymes, fut donc votée.

Cette loi décide que les sociétés anonymes pourront à l'avenir être « à participation ouvrière ». Elles comprendront des actions de capital, comme les sociétés

ordinaires, et des « actions de travail ». Ces actions de travail devront être la propriété d'une société coopérative de travail comprenant tous les salariés de l'entreprise, âgés de plus de vingt-et-un ans. Dès que l'employé se séparera de l'entreprise, il perdra tout droit, sans indemnité, à faire partie de la coopérative. La loi ne règle pas la manière dont les dividendes doivent être répartis entre les membres de la coopérative ; les statuts de cette dernière doivent régler ce point ; la répartition des dividendes entre les actions de capital et les actions de travail n'est pas non plus réglée par la loi ; cependant, la loi déclare qu'un intérêt normal doit d'abord être attribué aux actions de capital et que le surplus doit être réparti entre les actions de capital et de travail, proportionnellement à leur nombre respectif.

Les actions de travail ne sont pas susceptibles de propriété individuelle : elles appartiennent à la coopérative de travail, qui ne peut s'en dessaisir, les vendre ou les aliéner d'une manière quelconque. Du fait qu'elle est titulaire de ces actions, la coopérative de travail acquiert le droit d'être représentée à l'assemblée générale des actionnaires, par des mandataires élus, en nombre déterminé par les statuts de la société anonyme ; elle acquiert également le droit d'être représentée au Conseil d'administration par un nombre d'administrateurs proportionnel au rapport existant entre le nombre des actions de travail et celui des actions de capital ; ces administrateurs sont élus par l'Assemblée générale des actionnaires parmi les mandataires de la coopérative. Enfin, si le Conseil d'administration ne comprend que trois membres, l'un d'eux au moins devra être le représentant de la coopérative.

Comme je le disais plus haut, c'est la reconnaissance du contrôle financier de la main-d'œuvre sur la gestion de l'entreprise, et non plus le soin laissé au patron ou au Conseil d'administration de fixer la part que les ouvriers et employés devront percevoir sur les bénéfices. C'est là une institution non plus seulement anti-individualiste, mais encore franchement socialiste, en concordance avec les désirs exprimés par la C. G. T., postérieurement à la loi d'ailleurs, dans son programme de nationalisation de l'industrie. Nous verrons par la suite, que, grâce à la loi du 9 Septembre 1919 sur les exploitations minières, cette nationalisation se trouve en grande partie réalisée par le nouveau régime des mines.

Au cours des quelques pages qui précèdent, j'ai montré que la législation ouvrière et professionnelle qui s'est formée ces dernières années est une législation à deux tendances : l'une de solidarité professionnelle, l'autre de réglementation étatiste. Le résultat de cette double tendance est une réduction de plus en plus grande du domaine du libre contrat et de l'autonomie individuelle. Au cours du chapitre suivant, nous allons voir l'ingérence de l'Etat dans les affaires des particuliers s'augmenter encore, par suite du grand bouleversement causé par la guerre.

CHAPITRE IX

Interventions de l'Etat dans les affaires particulières depuis 1914

En 1914, un courant anti-individualiste s'était déjà nettement dessiné en France ; la liberté d'association, la liberté syndicale, moins les augmentations qu'elle a reçues en 1920, la réglementation professionnelle et la réglementation du travail, tout était déjà sensiblement dans le même état qu'aujourd'hui. Cependant, dans les rapports individuels, civils ou commerciaux, le contrat, manifestation de la volonté libre, était demeuré intangible.

En 1914, la guerre éclate : les hommes quittent en grand nombre leurs affaires ou leur travail pour prendre un fusil et faire le coup de feu contre l'envahisseur, ou l'exercice dans la cour d'une caserne ; les chemins de fer sont réquisitionnés pour les transports de troupes et de matériel ; un grand nombre d'usines placées dans la zone d'opérations des armées sont détruites ; beaucoup d'autres, faute de personnel ou de matières premières, ne marchent plus ; d'autres encore abandonnent leur industrie habituelle pour se livrer à la fabrication du matériel de guerre. Les paquebots, les cargos, et même les chalutiers, sont, en grand nombre, réquisi-

tionnés pour le service de la marine. En un mot, la vie économique du pays se trouve entièrement enrayée ; c'était une situation telle que l'on n'en avait jamais connue : le cas de force majeure empêchant la réalisation des contrats était presque universel. Il y avait là une situation de fait qui devait être légalisée.

D'autre part, ceux qui partaient aux armées laissaient derrière eux une famille dont ils étaient souvent les soutiens ; il fallait ici encore faire jouer la grande solidarité nationale pour rassurer, sur l'avenir matériel de ceux qui leur étaient chers, les hommes qui, d'un moment à l'autre, pouvaient mourir pour la défense de la Nation.

Comme la défense nationale devait absorber tous les efforts il fallût aussi prévenir et punir les tentatives de ceux qui essayaient de s'enrichir exagérément à l'occasion du malheur commun ; arrêter toutes relations commerciales avec les ennemis du dehors ; lorsque la guerre eût duré un certain temps, et que l'on n'entrevoyait pas sa fin, rationner les habitants du pays, pour que tout le monde pût se nourrir ; le manque d'exportation, les énormes achats effectués à l'étranger, les fluctuations des opérations militaires ayant amené une baisse formidable de notre change, on dût réglementer les achats à l'étranger, et les exportations de monnaie ou de valeurs : autant de choses qu'il était dangereux de laisser au libre arbitre de chacun : le salut de la Nation dépendait en grande partie de la réglementation de tous ces détails par la puissance publique.

Tous les points que je viens d'indiquer nécessitaient donc une intervention profonde du pouvoir dans les

affaires particulières, pour la défense nationale. On ne s'en tint pas là. Pendant que l'on se battait en France, une révolution s'accomplissait en Russie; le régime des soviets s'établissait dans ce pays, et certains membres de la majorité parlementaire crurent, d'après certains indices de lassitude constatés parmi nos troupes et dans le pays, qu'il était temps d'entraîner la France dans le même mouvement, et de réaliser leur idéal socialiste. Sous cette influence, des lois à tendances contradictoires furent votées, ou du moins élaborées : les unes poussaient à la dissociation de la puissance de l'Etat, comme la convention collective de travail, ou l'augmentation de la capacité juridique des syndicats; les autres, au contraire, étendaient outre mesure la part que l'Etat doit prendre à la vie économique du pays : telles sont les interventions en matière de mines et de chutes d'eau. Nous avons étudié les lois se rapportant à la dissociation de la puissance publique, il nous reste à examiner celles qui consacrent les interventions de cette même puissance publique dans les affaires des particuliers. Nous commencerons cet examen par les lois se rapportant directement à la guerre; puis nous étudierons les lois votées sous l'influence manifeste des événements de Russie, et consacrant des tentatives d'étatisation et de nationalisation.

Les mesures qui ont été prises au sujet de la guerre peuvent se diviser en trois catégories : celles qui se rapportent aux combattants et à la nation paralysée dans sa vie économique par la mobilisation; celles qui se rapportent directement à la guerre; enfin, celles qui se rapportent à la reprise de la vie économique dans le

pays en guerre. Nous allons étudier ces trois séries de mesures.

Nous avons dit que la vie économique de la Nation se trouvait paralysée du fait de la mobilisation; celle-ci constituait un cas de force majeure dans la plupart des contrats, et empêchait leur réalisation; d'autre part, on se trouvait dans une circonstance exceptionnelle qui permettait les mesures exceptionnelles. Et, disons-le tout de suite, elles furent aussi exceptionnelles par la forme que par le fond, puisque, pendant longtemps, l'exercice de la loi ne fut suspendu que *par décret*, ce que le Président de la République n'avait pas le droit de faire. Constitutionnellement et légalement, tous les décrets qui ont été pris au début de la guerre n'étaient pas valables; mais on a raison de dire que la nécessité ne connaît pas de loi, et les décrets illégaux furent exécutés comme s'ils avaient eu pour eux le Code et la Constitution.

Une des premières mesures prises par décret fut la suspension de tous les délais: tout ce qui était en cours d'exécution le 1^{er} Août 1914 fut arrêté à ce jour. Si l'on avait une prescription en train de courir, un délai d'appel, d'opposition ou de cassation, etc., tout était interrompu jusqu'au jour où paraîtrait le décret constatant la cessation des hostilités. Ce décret fut d'ailleurs légalisé en 1915. La cause en était légitime: il était difficile, en effet, de dire à ceux qui partaient pour les armées: « Vous allez vous exposer pour nous défendre, mais tout se passera comme si vous étiez bien tranquillement restés chez vous ». Il était juste de leur permettre de reprendre leurs affaires au point même où ils les

avaient laissées. Il fallait aussi que les non-mobilisés profitassent de cette mesure, car des complications sans nombre auraient pu naître d'une différence de traitement, notamment pour les affaires indivises entre non-mobilisés et mobilisés.

Parmi ces derniers, nombreux étaient ceux qui avaient une famille à soutenir ; il fallait les remplacer dans la mesure du possible, et faire jouer la grande solidarité nationale ; c'était donc un appui financier qu'il fallait apporter aux familles privées de leur soutien. Cette question était réglée d'avance par la loi des 25 Mars 1905 — 7 Août 1913, sur le recrutement, qui prévoyait le cas des soldats de l'active, de la réserve ou de la territoriale, qui seraient soutiens de famille ; elle décidait qu'une allocation proportionnelle au nombre des personnes à leur charge leur serait donnée ; en application de ce texte, les familles dont on avait mobilisé le soutien reçurent donc une certaine pension. Le taux de cette allocation fut ensuite augmenté au cours de la guerre, par suite de l'augmentation du coût de la vie.

Ces familles de mobilisés devaient encore se loger ; par suite du départ de leur soutien, elles ne percevaient plus qu'une somme juste suffisante pour les faire vivre ; le Gouvernement décida donc le *moratorium* des loyers. Cela permit aux mobilisés et à leurs parents de garder leur appartement, non seulement sans avoir à se préoccuper de leur bail, mais encore sans avoir à payer leur loyer. Tant que cette mesure ne s'appliquait qu'aux seuls mobilisés ou à la famille dont ils avaient la charge, elle pouvait se défendre pour les

mêmes raisons que l'interruption des délais ou l'allocation. Mais, en s'appliquant à tout le monde sans exception, cette mesure ne peut que paraître injuste. On eût pu déclarer que le mobilisé ayant droit à l'allocation ne paierait pas son loyer et jouirait de la faculté de rester provisoirement dans le local qu'il occupait ; on aurait pu étendre cette mesure aux personnes qui, du fait de la guerre, se seraient trouvées sans ressources, lorsqu'un jugement aurait reconnu leur insolvabilité et son origine ; il aurait été également désirable que l'Etat prît à sa charge le paiement des sommes ainsi moratoriées ; car, pendant qu'il logeait gratuitement ses compatriotes, le propriétaire était parfois obligé de s'endetter ; il se pouvait d'ailleurs, qu'il fût lui même mobilisé, donc bien plus intéressant que le non mobilisé qui ne le payait pas.

Aucune des atténuations que nous venons d'indiquer ne fut apportée au moratorium ; il en résulta, naturellement, des abus, dont certains furent absolument scandaleux. Il arriva aussi que, la guerre ayant duré cinq ans, beaucoup de propriétaires ont été plus ou moins frustrés des revenus de leurs maisons pendant ce laps de temps, leurs locataires ne pouvant payer entièrement les loyers en retard.

Le Parlement entra dans la même voie, et plus complètement encore, en votant la loi du 9 Mars 1918, sur les baux de location et les locations verbales. Comme le décret moratoire, la loi ne fait aucune distinction entre mobilisés et non mobilisés, entre les personnes jouissant de tous leurs revenus et celles que la guerre en a privées. Il suffit, pour que la loi soit applicable,

que le bail ou la location verbale soient antérieurs au 1^{er} Août 1914. Si le bail est antérieur à cette date, le locataire a le droit, non seulement de rester tant que dure son bail, mais encore lorsqu'il est expiré : si son bail expire pendant la guerre, il a droit de garder l'immeuble qu'il occupe pendant deux ans après le décret constatant la cessation des hostilités ; si le bail, ou une de ses périodes, se termine après ce décret, le délai de deux ans ne court qu'à partir du jour où le bail — ou la période de bail — prend fin. Cette prorogation des baux et locations verbales se fait aux mêmes conditions qui avaient été stipulées avant le 1^{er} Août 1914. Si les locaux loués sont affectés à un usage industriel, commercial, ou agricole, la durée de la prorogation est égale au temps écoulé entre le 1^{er} Août 1914 et le décret constatant la cessation des hostilités.

Il est difficile, à l'heure actuelle, de porter un jugement sur cette loi ; elle a soulevé tant de discussions passionnées, au Parlement, dans la presse, et parmi ceux qui en étaient les victimes ou les bénéficiaires, qu'il est difficile de se faire, à cette heure encore, une opinion exacte à son sujet. Cependant, je crois que l'on ne doit pas hésiter à la condamner comme mauvaise dans son principe et comme présentant dans son application de multiples inconvénients. Le principe aurait pu être bon, si l'on avait appliqué les restrictions que j'indiquais tout à l'heure pour le décret moratoire : il eut fallu limiter le bénéfice de la loi aux mobilisés ayant droit à l'allocation, ou à ceux qui auraient pu justifier devant les tribunaux d'une insolvabilité causée par la guerre ; d'autre part, il est injuste de condamner

des gens, qui n'ont d'autre tort que de posséder un immeuble, à perdre une partie de leurs revenus : il y a là une mesure vexatoire.

La justesse du principe de la loi me paraît donc éminemment discutable; l'excellence de ses résultats ne me le paraît pas moins. En effet, tous ceux qui possédaient un appartement, dans les conditions avantageuses fixées par la loi, se sont empressés de le conserver : certains d'entre eux ont même été jusqu'à se faire une seconde installation; d'où, raréfaction des appartements à louer. Cependant, comme les hommes ne sont ni immortels, ni immobilisés, certains appartements se sont trouvés forcément vacants; les propriétaires de ces immeubles, heureux de pouvoir compenser une partie de la perte que leur faisait subir la fixation des loyers au taux d'avant guerre, les mirent en location à des prix élevés; comme l'offre était minime, il se trouvait encore des personnes pour enchérir, et enlever l'appartement convoité; c'est en grande partie à la loi du 9 Mars 1918 que nous devons la crise des logements; on peut donc, sans exagération, dire que cette loi a surtout été une œuvre de démagogie électorale, dont les résultats ont été néfastes.

Avant même que cette loi du 9 Mars 1918 ne fût votée, le Parlement avait déjà indiqué ses intentions par la loi du 21 Janvier précédent, dite *loi Faillot*, « relative aux marchés à livrer, et aux autres contrats commerciaux conclus avant la guerre ».

Bien plus, en effet, que pour les contrats de location, la nécessité de permettre la non exécution, la révision, ou, tout au moins, la suspension d'exécution des contrats

commerciaux conclus avant la guerre, s'imposait. Les conséquences économiques de la guerre ont amené un tel trouble dans notre vie, qu'il peut paraître puéril de vouloir imposer l'exécution de contrats passés en 1913 ou 1914, et devant avoir leur effet en 1916 ou plus tard. En effet, la crise de la main-d'œuvre, la crise des changes, la crise des transports, et tant d'autres, devaient amener une hausse fantastique du prix des marchandises, de telle sorte qu'il devait être impossible à un commerçant de faire face à ses obligations sans se ruiner. Que devait-on faire ? Laisser les commerçants aller à la faillite, ou les relever des obligations contractées dans le temps où la guerre n'était qu'une lointaine possibilité, et non une terrible réalité ?

D'après notre Code civil, conçu dans un esprit d'individualisme absolu, le contrat, libre manifestation de la volonté autonome du citoyen, doit être respecté en toutes circonstances. Ce que l'homme a voulu doit être exécuté par lui dans les strictes conditions que lui-même a acceptées : « Les conventions légalement formées, dit l'article 1134 du Code, tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites. — Elles ne peuvent être révoquées que de leur consentement mutuel, ou pour les causes que la loi autorise. — Elles doivent être exécutées de bonne foi. »

Telle est bien la conséquence logique de l'autonomie individuelle : en contractant, on sait quelles sont les prohibitions de la loi ; en dehors de cela, l'homme est libre de s'obliger, de la manière qui lui conviendra, et l'Etat ne peut, et ne doit, intervenir que lorsque la loi, volonté présumée des parties, l'y autorise.

D'autre part, nous nous trouvons ici en face d'un grave problème de métaphysique sociale. Si nous admettons que l'homme qui a pris un engagement peut manquer à son obligation, que faisons-nous de la dignité de l'homme et de sa responsabilité? L'homme, être libre et intelligent, doit à sa dignité d'être responsable de ses actes; lorsqu'il fait du tort à autrui, il doit le réparer; lorsqu'il prend un engagement, il doit le tenir, et cela en tout état de cause, sans quoi il n'existe plus aucune garantie, et aucune sécurité dans les rapports entre les hommes. On a beau dire qu'un « vouloir passé, qui n'est plus, et qui pourtant s'impose » est un ordre aussi désagréable à exécuter que s'il émanait d'un ministre ou d'un garde-champêtre (1), il n'en est pas moins certain que l'homme doit être lié par sa volonté, sans qu'aucune restriction soit possible. Donc, pas de manquement à l'engagement contractuel, sauf dans les cas prévus par la loi. Voyons donc ce que prévoit la loi.

Le Code, en son article 1148, prévoit la non exécution possible du contrat, « lorsque, par suite d'une force majeure ou d'un cas fortuit, le débiteur a été empêché de donner ou de faire ce à quoi il était obligé ». En tout autre cas, celui qui n'exécute pas son obligation est obligé de payer des dommages-intérêts à son créancier. La jurisprudence a toujours très strictement appliqué l'idée du législateur de 1804, que l'homme, en s'obligeant, *sait* à quoi il s'engage, et *doit* remplir son obligation, quelle qu'en soit la conséquence pour lui. Il faudra donc que le contrat soit devenu *maté-*

(1) G. TARDE, *les Transformations du Droit*, 7^e éd. p. 121.

riellement inexécutable pour que le débiteur soit relevé de son obligation : un incendie, auquel le débiteur est étranger, a-t-il détruit l'objet qu'il devait livrer, il est délié de son obligation par l'impossibilité matérielle qui s'oppose à son exécution. Mais la guerre éclate, oblige le débiteur à se ruiner pour accomplir son contrat, sans l'empêcher matériellement de l'accomplir, il doit faire ce à quoi il s'est obligé; l'empêchement, alors, n'est pas *absolu*, il n'est que *relatif*, et relatif à la fortune du débiteur qui se ruine.

Telle est la stricte interprétation de la loi conçue par le législateur de 1804, à laquelle la jurisprudence s'est généralement rangée : (1). En 1856 et en 1870, la Cour de Cassation a fait sienne cette opinion, et la grande majorité des arrêts et jugements contemporains l'accepta aussi (2). N'y aurait-il pas eu, cependant la possibilité de mieux accorder la loi avec les intérêts de la société ? Sans doute, la responsabilité humaine existe, mais la doctrine que nous venons d'examiner ne saurait être acceptée sans examen. Il ne faut pas, en effet, attribuer à l'homme une puissance qu'il ne

(1) Les mêmes principes devaient avoir les mêmes conséquences en Italie. C'est pourquoi, le gouvernement italien apporta, dès le moment de son entrée en guerre, par un décret du 27 Mai 1915, une solution pratique au problème, en déclarant que « la guerre est considérée comme force majeure non seulement lorsqu'elle rend la prestation impossible, mais aussi lorsqu'elle la rend excessivement onéreuse. » (Exposé des motifs de la proposition de loi relative aux marchés à livrer et aux autres contrats commerciaux conclus avant la guerre, par M. Faillot, *J. O.* 1916, annexe n. 1834, p. 320.

(2) Tribunal de Com. Seine. 16 Juin 1915 ; D. 1916, 2, 22 ; *id.* 9 Mars 1915, D. 1916, 2, 22, Trib. civ. Seine, 7 Juin et 6 Déc. 1915, D. 1916, 2, 83. Trib. Comm. Seine, 11 Mai et 6 Juillet 1915, D. 1917, 2, 47, Paris, 21 Déc. 1916, D. 1917, 2, 33, *Contra*, Trib. comm. Toulouse, 1^{er} Juillet 1915, D. 1916, 2, 22.

possède pas, donc une liberté et une responsabilité infinies. Nous savons, depuis de longues années déjà, que les maladies ont une influence considérable sur la volonté, donc sur la responsabilité ; il en est de même de la vie extérieure. Il est des événements qui ne dépendent aucunement de la volonté d'un chacun, et dont il n'est pas juste de lui faire supporter les conséquences. Si la guerre a été déclarée, on ne doit pas en rechercher l'origine dans la volonté d'un minotier ou d'un filateur. C'est là un événement malheureux, que ces hommes subissent, sans en supporter la responsabilité. Si la cause échappe à leur responsabilité, pourquoi leur reconnaître une part de cette responsabilité dans les conséquences ? Parce que, nous dira-t-on, s'ils échappent à cette responsabilité, c'en est fait de la stabilité et de la sécurité des rapports entre les hommes. Examinons la réalité de cette affirmation au point de vue social. Voila un négociant qui s'est engagé, en 1913, à fournir, pendant dix ans, certaines marchandises à un autre négociant. Il a tablé sur un prix moyen, qui, étant donnée la sécurité présente, n'offrait qu'un aléa minime. La guerre arrive, et les diverses crises, que j'ai signalées tout à l'heure, font tripler le prix de cette marchandise : s'il exécute son contrat, c'est un enrichissement considérable et inespéré pour son créancier ; mais pour lui, c'est la ruine, donc la faillite avec toutes ses conséquences. C'est-à-dire que, pour avoir rempli une obligation envers un de ses créanciers, il sera empêché de tenir ses obligations envers ses autres créanciers, qui devront se contenter d'un pourcentage de leur créance, et parfois d'un pourcentage minime. Le

résultait donc le suivant : un homme enrichi, un homme ruiné et nombre plus ou moins considérable d'autres hommes appauvris. Il paraît donc bien que l'exécution du contrat, en ce cas, n'assure pas la sécurité des relations commerciales, mais au contraire les rend instables ; socialement, cette exécution paraît donc mauvaise. C'est pourquoi, la jurisprudence aurait dû ne pas s'attacher à suivre étroitement l'esprit et la lettre du législateur de 1804, mais aurait dû au contraire chercher à s'en affranchir. Et, à la rigueur, elle l'aurait pu. L'exemple était donné, en cette matière, par les juridictions administratives, qui, à leur habitude, se montrèrent moins routinières, et plus larges d'esprit que les juridictions civiles (1). Et, ainsi que le dit M. Faillot

(1) Entre autres décisions des juridictions administratives : Conseil de Préfecture de la Seine-Inférieure, 22 Oct 1915 (Gaz. du Palais, 1914-2 et 1915, 478) ; *id.* 10 Novembre 1915 (Gaz. Trib. 18 Février 1916) ; Conseil d'Etat, 27 Juillet 1917, S. 17, 3, 33, Conseil d'Etat, 30 Mars 1916. D. 1916, 3, 25. Cet arrêt fut rendu conformément aux conclusions de M. Chardenet, dont le rapport se termine ainsi :

« En principe, un concessionnaire est tenu d'assurer le service dont il « a la charge dans les conditions précisées au traité de concession. S'il « se produit une variation du prix des matières premières qui sont indispensables pour permettre l'exécution du contrat, variation en « baisse ou en hausse, il n'y a là qu'un aléa du marché, dont chacune « des parties contractantes doit être réputée avoir tenu compte dans « les calculs et dans les prévisions qu'elle a faits avant de s'engager. « Mais en l'espèce, à raison des faits que nous avons indiqués tout à « l'heure, il s'est produit, au cours de la guerre actuelle, une hausse « qui dépasse certainement tous les calculs et toutes les prévisions qui « auraient pu être faites lors de la passation du marché. *Il est résulté « de là un véritable bouleversement de l'économie du contrat.* » (D. 1916, 3, 33).

Adoptant cette manière de voir, le Conseil d'Etat rendit un arrêt dans lequel nous trouvons ces considérants :

« Considérant que, par suite de l'occupation par l'ennemi de la partie la plus considérable des régions productrices de charbon dans « l'Europe continentale, de la difficulté de plus en plus considérable « des transports par mer à raison, tant de la réquisition des navires

dans son rapport sur le second projet de la loi du 21 Janvier 1918, « on eût pu croire que les tribunaux ne
« seraient pas insensibles à une pareille situation, et
« qu'ils trouveraient dans la législation même du Code
« civil, le moyen de soustraire certains contractants
« aux conséquences anormales de leur contrat.

« Il existe, dans le Code civil, une disposition (art.
« 1156) aux termes de laquelle on doit, en matière de
« convention, rechercher quelle a été la commune in-
« tention des parties contractantes.

« Nul doute qu'actuellement, les parties ne soient pas
« dans la situation qu'elles avaient pu envisager en
« contractant. S'appuyant sur cette disposition, certains
« tribunaux n'ont pas hésité à dégager le débiteur dont
« la situation était modifiée par les événements.

« C'est ainsi que le Tribunal de Commerce de Tou-
« louse rendait le 1^{er} Juin 1915 une décision motivée
« de la façon suivante : « Attendu que si les engage-
« ments contractés doivent être exécutés conformément
« aux termes de la convention, il faut nécessairement
« que cette exécution puisse s'opérer dans les cir-
« constances courantes et habituelles inhérentes à la
« vie économique normale, telle qu'elle se dérou-

« que du caractère et de la durée de la guerre maritime, la hausse
« survenue au cours de la guerre actuelle, dans le cours des
« charbons... s'est trouvée atteindre une proportion telle que non
« seulement elle a un caractère exceptionnel, dans le sens habituel
« donné à ce terme, mais qu'elle entraîne dans le coût de la fabrica-
« tion du gaz une augmentation qui, dans une mesure déjouant tous
« les calculs, dépasse certainement les limites extrêmes des majora-
« tions ayant pu être envisagées par les parties lors de la passation
« du contrat de concession ; que par suite du concours de circon-
« stances ci-dessus indiquées, l'économie du contrat se trouve absolu-
« ment bouleversée.... »

« lait au moment des accords ; que l'état de guerre
« actuel a troublé profondément la vie économique du
« pays, a créé dans le commerce et l'industrie des
« situations critiques et difficiles qui ne permettent pas
« d'obliger ceux qui en sont victimes à remplir des
« engagements ruineux ; que ce sentiment d'équité
« domine dans les mesures prises à l'occasion de la
« guerre, sous forme de décrets au profit de diverses
« catégories de débiteurs... » (1).

Mais, comme je l'ai déjà dit, les tribunaux civils ne voulurent généralement pas entrer dans cette voie d'interprétation large de la loi. Cela nécessita l'intervention du législateur, et l'élaboration d'une loi de circonstance. Cette loi de circonstance a naturellement été très limitée, dans ses applications, tant par rapport au temps, qu'aux contrats qui en relèvent, ce qui obligera sans doute le législateur à revenir prochainement sur cette matière, la fin de la guerre militaire n'ayant pas ramené la paix économique.

La loi du 21 Janvier 1918 s'applique à tous les marchés, commerciaux au moins pour l'une des parties, conclus avant le 1^{er} Août 1914, et dont l'exécution devait avoir lieu après cette date. Elle autorise la partie qui aurait trop à se plaindre de l'exécution du contrat, à le faire résilier, avec ou sans indemnité, ou à faire suspendre son exécution. L'indemnité, naturellement, ne doit pas représenter le manque à gagner subi par le créancier ; la loi serait alors inutile, puisqu'elle retirerait d'un côté ce qu'elle donne de l'autre ; elle doit

(1) Rapport de M. Faillot, *J. O.* 1916, annexe 1971, p. 561.

être basée sur le gain que le créancier a pu raisonnablement prévoir lorsqu'il a conclu le marché. Ainsi, le juge devient le maître de la situation ; c'est à lui d'apprécier si le contrat est, ou non, exécutable, et de supputer les chances de gain qu'avaient les parties au moment où elles ont contracté. D'autre part, la loi impose aux parties l'obligation du préliminaire de conciliation devant le président du tribunal, dans l'espoir que le contrat, grâce à l'influence du magistrat, sera non pas résilié, mais révisé. Cette révision maintient intégralement le principe de l'article 1134 puisque, c'est par leur consentement mutuel que les contractants se remettent d'accord.

La loi du 21 Janvier 1918 n'impose donc pas la rupture de tous les contrats conclus ayant le 1^{er} Août 1914. Elle donne seulement à ceux qui se trouvaient gravement lésés par ces contrats, la faculté de rompre légalement leur engagement ; c'est pourquoi la résiliation doit être demandée à la justice par celle des parties dont les intérêts se trouvent compromis.

Remarquons dans les travaux préparatoires de cette loi, qui marque une intervention de la puissance publique dans les affaires privées des citoyens, l'apparition d'une idée, qui indique bien le courant de dispersion des pouvoirs de l'Etat, idée qui a été reprise, d'ailleurs, par la loi du 9 Mars 1918. C'est à une juridiction arbitrale que M. Faillot aurait tout d'abord voulu donner les pouvoirs nécessaires pour examiner les contrats dont on demanderait la rupture. Bien que cette idée n'ait pas été retenue alors, elle doit cependant être indiquée et soulignée.

La loi du 21 Janvier 1918 tend donc à assimiler la charge trop lourde au cas de force majeure. Et l'on ne peut, me semble-t-il, sans même chercher à la justifier par l'interprétation des articles 1134, 3^e alinéa, et 1156 — ce qui serait en somme une hypocrisie juridique — que la louer de cette extension. L'utilité sociale y trouve son profit, plus encore que dans la rigidité absolue du contrat.

Ce qui, dans cette loi, peut choquer à première vue, ne tient pas devant un examen un peu consciencieux de la situation actuelle, et l'on ne peut, me paraît-il, lui adresser d'autre reproche que d'avoir restreint son champ d'application à la période de guerre, et aux contrats formés avant le 1^{er} Août 1914. A l'heure actuelle, notre situation économique est aussi pleine d'imprévu qu'en 1914, et aussi embarrassée qu'en 1916 ou en 1917, plus même encore. Et sans doute, une nouvelle loi Faillot devra-t-elle être refaite pour adapter de nouveau le Code aux besoins du jour.

Avec les familles de mobilisés, auxquelles il était attribué une allocation, il est toute une catégorie de personnes sur lesquelles l'intérêt public a pu, dès le début de la guerre, s'étendre : ce sont celles qui, fuyant devant l'invasion, se sont réfugiées dans les contrées restées paisibles. Beaucoup d'entre elles arrivaient sans ressources; il était juste qu'on leur vint en aide, et cette aide a dû être réglée par l'administration.

Les allocations aux *réfugiés* ont été organisées en dehors de tout texte formel, par l'administration, qui a étendu le bénéfice aux réfugiés de l'article 22 de la loi des 21 Mars 1905 - 7 Août 1913, relatif au secours donné

aux militaires soutiens de famille. Toutes les mesures prises à leur égard ont été condensées dans une circulaire, adressée le 15 Février 1918, aux préfets par le Ministre de l'Intérieur (1).

Bien que le droit des réfugiés à l'allocation, déclare le Ministre, ne découle pas uniformément de textes législatifs et réglementaires, comme le droit des assistés obligatoires, il n'en demeure pas moins que ce droit est un droit réel, basé sur la grande solidarité nationale; en effet, ceux qui ont le plus souffert dans l'intérêt de tous, doivent recevoir une compensation au moins partielle de leurs peines. Cela, le Ministre le dit expressément :

« Les populations de l'intérieur, également, sauront que c'est faire œuvre de solidarité nationale que de recueillir à leur foyer, avec empressement et sympathie, des victimes de la guerre, et il faut que les réfugiés, rentrés chez eux, gardent le souvenir de l'accueil fraternel qu'ils auront reçu. »

Etabli sur des indications éparses dans nos lois, par la volonté de l'administration et la bonne volonté des populations, le service des réfugiés eut pour effet de faire recevoir les évacués de la zone des armées dans les familles de l'intérieur, de leur procurer du travail, et de leur assurer un minimum d'existence.

C'est donc la solidarité nationale que l'administration a su faire jouer en la circonstance, et même une solidarité plus étendue, encore, puisque notre pays a reçu et secouru de nombreux Belges et Serbes fuyant devant l'invasion.

(1) J. O., 17 Février 1918.

C'est, avons-nous dit, dans le but de rassurer les soldats sur le sort matériel des leurs, que le moratorium et les allocations ont été institués. Il y avait un geste de plus à faire : il fallait assurer une éducation convenable aux enfants de ceux qui seraient morts pour la Patrie, ou qui se trouveraient, par suite de blessures reçues à la guerre, ou de maladies contractées au service, dans l'incapacité, absolue ou relative, de les élever eux-mêmes. Ce geste a été fait par la loi du 27 Juillet 1917, sur les *pupilles de la Nation*. « La France, nous dit l'article 1^{er}, adopte les orphelins dont le père, la mère, ou le soutien de famille a péri au cours de la guerre de 1914, victime militaire ou civile de l'ennemi.... »

Par l'intermédiaire de différentes organisations administratives, l'Etat peut servir de soutien moral, et surtout matériel, aux enfants de ceux qui sont morts pour la Patrie. C'est un lien de plus entre les citoyens, donc une atteinte nouvelle à l'individualisme.

La guerre, en elle-même, obligea le législateur à d'autres interventions dans le domaine des affaires particulières. Tout d'abord, interdiction absolue de commercer avec l'ennemi, interdiction d'autant plus absolue que le « blocus » était un des moyens employés pour réduire l'adversaire. Donc pas de commerce direct avec l'ennemi ; pas de commerce indirect non plus, en principe du moins, car ces prescriptions furent, en réalité, plus ou moins violées ou tournées ; pour que cette prohibition fût effective, on alla jusqu'à boycotter certaines maisons de commerce neutres, considérées comme susceptibles de tenter de violer le blocus : des *listes noires* furent

dressées et les alliés durent s'abstenir de tout acte de commerce avec ceux qui y étaient portés.

Il y avait là une mesure de police et de sécurité nationale, plutôt qu'une véritable intervention de l'Etat dans les contrats particuliers ; mais le commerce, même légitime, avec les neutres pouvait entraîner de graves inconvénients : une réglementation s'imposait, sur laquelle nous reviendrons tout à l'heure.

Un autre lien de solidarité devait naître de la guerre, un lien de solidarité financière, entre ceux qui ont été éprouvés du fait des hostilités et ceux qui se sont trouvés, par la situation de leur habitation, et du siège de leurs affaires, à l'abri des bombardements, de l'invasion et de l'occupation militaire, amie ou ennemie. De là est venue la loi sur les « dommages de guerre ». L'article 1^{er} de la loi du 17 Avril 1919 en donne le principe en ces termes assez pompeux : « La République proclame l'égalité et la solidarité de tous les Français devant les charges de la guerre ».

Ces charges peuvent avoir trois origines différentes : elles peuvent être le fait de l'invasion et de l'occupation ennemies ; elles peuvent provenir du fait de la guerre elle-même ; elles peuvent enfin provenir du fait de troubles françaises et alliées. En bonne justice, dans les deux premiers cas, c'est au vaincu de payer ; il est vrai que la guerre a causé de tels ravages dans les régions dévastées qu'il est difficile d'exiger de l'Allemagne un paiement immédiat et complet. Mais, en principe, c'est à elle, et à ses alliés, de réparer le dommage accompli. Cette solution a été, par la suite, adoptée par le traité de Versailles, mais avec tant d'adoucissements que c'est nous,

qui avons gagné la guerre après en avoir supporté le plus gros effort, qui devons encore en supporter, en grande partie, la charge financière. Mais ce point est en dehors de notre sujet.

Le principe est donc que tous les Français doivent être égaux et solidaires devant les charges de la guerre. En conséquence, on doit une *réparation intégrale* à ceux qui ont souffert de la guerre dans leurs intérêts, quelle que soit l'origine des destructions effectuées. L'indemnité à percevoir par les éprouvés est égale à la valeur des objets au moment de la mobilisation, multipliée par un coefficient représentant la valeur de l'augmentation du coût de la vie. Pour que l'on puisse percevoir l'indemnité ainsi déterminée, il faut qu'il y ait *emploi* de l'argent donné par la collectivité. S'il n'y a pas emploi, le sinistré n'a droit qu'à une somme représentant la valeur des objets perdus, au taux du 1^{er} Août 1914.

Naturellement, l'argent versé aux éprouvés de la guerre est pris dans la caisse du Trésor Public, où il est entré par voie de contributions ou d'emprunt. C'est donc, en définitive, la masse des contribuables qui supporte la charge des dommages de guerre, et la solidarité nationale se trouve ainsi en jeu, ce qui est juste. Mais la loi du 17 Avril 1919 peut subir un grand nombre de critiques. On peut lui reprocher de commencer par proclamer l'égalité et la solidarité de tous les Français en face des pertes subies, et par s'engager à réparer *intégralement* ces dommages, et de manquer ensuite, au moins partiellement, à cet engagement; en effet, pourquoi exiger le *emploi*? Une personne, possédant avant la guerre un mobilier

d'une valeur de dix mille francs est jugée avoir droit, après emploi, à une indemnité de vingt-cinq mille francs, par exemple. Pour une raison ou pour une autre, elle n'a pas fait ce emploi. L'Etat ne lui verse donc que dix mille francs. Elle fait donc une perte, à l'heure actuelle, de quinze mille francs ; le dommage qu'elle a subi n'est donc pas intégralement réparé.

C'est pourquoi nombre de personnes ont tourné la loi en faisant des achats plus considérables qu'il n'était nécessaire, ou ont présenté des factures fictives.

Et même le principe de la loi ne peut, souvent, être appliqué. On a des exemples de personnes ayant renoncé à l'indemnité qu'elles auraient pu percevoir, pour ne pas achever de se ruiner.

Enfin, un autre reproche peut être fait à la loi du 17 Avril 1919 : c'est d'avoir été faite avant que le traité de paix n'ait été signé. Il eût été nécessaire que l'ennemi d'hier prit une part plus directe et plus rapide à la réparation des dégâts qu'il a commis. La loi sur les dommages de guerre procède donc d'une idée généreuse, mais la réalisation a été trop hâtive ; et son application est maladroite.

Cependant, cette loi marque encore un progrès des tendances de dispersion des pouvoirs de l'Etat ; la juridiction chargée de reconnaître les dommages de guerre n'est pas un tribunal d'Etat, mais une commission cantonale. De plus en plus, on se trouve donc en présence de tribunaux qui ne font pas partie de l'Etat ; les commissions arbitrales des loyers, créées par la loi du 9 Mars 1919 et les juridictions des dommages de guerre en sont la preuve.

On croyait généralement, au début de la guerre, que la crise guerrière durerait peu. Presque tout le monde pensait que le manque de main-d'œuvre, les prix formidables atteints par les munitions et le matériel de guerre, les réquisitions, etc., arrêteraient les combattants au bout d'un temps très court. Il est évident que cette croyance en la rapidité de la guerre a été pour beaucoup dans la prise des divers décrets moratoires.

On dut se convaincre que presque tout le monde s'était trompé. Pendant plus de quatre ans, il fallut vivre comme auparavant, et vivre en entretenant plusieurs millions d'hommes sous les drapeaux, en soutenant leurs familles, en achetant du matériel de tous genres, alors que notre industrie produisait peu, que l'agriculture manquait plus que jamais de bras, et que notre plus riche région industrielle et minière était occupée par l'ennemi. Pour que, malgré tout cela, la vie pût continuer, il fallut prendre des mesures pour essayer de parer aux diverses crises qui s'annonçaient : crise de la production, crise des transports et des importations, crise du change, crise de la répartition, crise des hausses.

On essaya de remédier à la crise de la production dont la cause était le manque de main-d'œuvre. Une loi, sans grand effet, ordonna d'utiliser la main-d'œuvre militaire pour cultiver les champs laissés incultes.

La crise de la production industrielle se trouvait compliquée par la crise des transports et la crise du change. L'intérêt primordial était celui de la défense nationale ; c'était à lui que devait donc être tout d'abord réservés les moyens de transport et les moyens de paiement. Il fallait restreindre autant que possible nos importations

pour empêcher le change de trop baisser, et aussi afin de pouvoir transporter les marchandises achetées à l'étranger. C'est pourquoi la loi du 6 Mai 1916 déclara que, pendant la durée des hostilités, des décrets pris en Conseil des Ministres, pourraient augmenter les droits de douane sur les marchandises, ou même en prohiber l'entrée. Ces décrets ne devaient être que *soumis* aux Chambres dans les deux mois de leur publication.

Pendant dix mois, le gouvernement s'en tint aux interdictions partielles. Puis, le 22 Mars 1917, un décret interdit complètement les importations ; cependant, deux sortes de dérogations étaient admises : d'abord, pour les denrées alimentaires en général ; ensuite, des dérogations individuelles, pour certaines marchandises, pouvaient être accordées à certains commerçants par le Ministre du Commerce, dont la liberté était absolue. Le gouvernement usa d'ailleurs largement de cette liberté, et alla même jusqu'à percevoir des taxes comme prix des autorisations individuelles.

Le résultat de ce décret fut mauvais : les vivres se raréfièrent, et le change baissa dans des proportions considérables ; en effet, conformément aux lois économiques, le change dépend du crédit ; celui-ci du travail ou des possibilités de travail ; le travail à son tour dépend de l'importation, puisque la production intérieure est presque nulle, au moment où est pris le décret ; dépendant de l'importation, le travail conditionne l'exportation, qui se trouve forcément minime, et notre change subit une dépréciation aussi grande que s'il n'y avait pas eu d'interdiction d'importation.

Cette mesure malheureuse ne fut pas la seule tenta-

tive de l'Etat français pour enrayer la dégringolade de notre change. Il se fit prêter par les particuliers des titres étrangers, pour se faire ouvrir des crédits chez les neutres, et chez nos alliés. Or, ces titres étaient influencés par le change, et avaient, en France, une valeur considérable, mais fictive; en passant la frontière, ces titres retombaient à leur valeur réelle; en les mettant en gage, l'Etat leur faisait perdre une partie de cette valeur réelle, ce n'était pas la seule perte qu'il subissait, car il avait décidé de bonifier de 25 % les intérêts à payer aux prêteurs. Enfin, pour rendre les titres prêtés, ou s'en procurer d'équivalents, l'Etat fit de nouveau des pertes considérables. Cette mesure ne fut donc pas plus heureuse que la précédente; elle contribua seulement à raréfier les titres étrangers, et à augmenter la hausse de leur valeur fictive en France.

L'Etat fit encore, avec les pays d'achat, des accords commerciaux; on lui ouvrait des crédits sur place, au moyen desquels il payait ses achats. Mais ces crédits étaient minimes, et, pour les obtenir, l'Etat s'engageait à prendre certaines fournitures, dont il n'avait parfois nul besoin. Il faut avoir vu ouvrir de ces caisses de fournitures, venues d'Espagne notamment, pour se rendre compte des « rossignols » — si j'ose dire — que nous vendaient nos fournisseurs. Et naturellement, ces marchandises, inutilisables, ou presque, étaient payées au prix fort. Cette mesure ne fut donc pas heureuse non plus.

Le législateur voulut aussi intervenir dans ces graves questions : la loi du 3 Avril 1918 interdit l'exportation des titres déposés en France. Tout paiement à l'étranger dut être autorisé par le Ministre des Finances, et toutes

les opérations de change durent être faites par des banquiers à ce autorisés, et en tenant un répertoire.

Cela compliquait encore nos relations financières avec l'étranger et notre régime d'importations ; cela avait de plus le grave inconvénient de fermer l'accès des Bourses étrangères aux Français porteurs de titres, ce qui a peut être encore contribué à la crise du change ; la Bourse de Paris se trouva isolée des autres marchés financiers, et il s'établit une cote absolument particulière à cette place, ce qui eût pu amener des désastres considérables au moment de la réouverture du marché. Enfin, après l'armistice, la liberté des importations fut presque entièrement rétablie, tandis que la loi du 3 Avril 1918 devait s'appliquer encore pendant trois mois après le décret constatant la cessation des hostilités, soit jusqu'au 23 Janvier 1920. Pendant la période qui va du 11 Novembre 1918 au 23 Janvier 1920, la tension du change ne fit donc que croître, du fait même de la loi. L'intervention du législateur a donc été aussi malheureuse que celle du gouvernement.

On voit au milieu de quelles difficultés se débattait l'Etat pour entretenir des relations commerciales avec l'étranger ; il y avait encore d'autres difficultés, d'ordre intérieur, celles-là, pour la répartition des marchandises achetées au dehors. La loi du 6 Mai 1916 donnait tout pouvoir à l'Etat pour les achats à faire à l'étranger ; il était donc logique que l'Etat eût les mêmes pouvoirs pour répartir ses acquisitions dans le pays. Aussi créa-t-il des centres de répartition, mi-privés, mi-publics, les *consortiums*, dont la forme fut celle de

sociétés commerciales. Ces consortiums étaient interposés entre l'Etat, seul acheteur-importateur, et les commerçants ; ils étaient à la fois des organes de répartition, et des organes de garantie des sommes avancées par l'Etat pour les achats.

Ces consortiums concluaient avec l'Etat un accord sanctionné par le Ministre du Commerce; l'Etat concluait des marchés à l'étranger, et les passait aux consortiums pour exécution. Ceux-ci recevaient les marchandises, les payaient, et les répartissaient entre leurs membres, avec l'approbation du Ministre, qui déterminait les prix auxquels les marchandises devaient être livrées. Si les consortiums faisaient des bénéfices, ils devaient les affecter à une œuvre quelconque, désignée par l'Etat.

Nous assistons donc à la création d'un monopole, et à la tarification des prix par le Ministre. Ajoutons encore que beaucoup de consortiums ne prévoyaient pas de liberté pour leurs tractations avec leurs membres. Ceux-ci recevaient chacun une certaine quantité de marchandises, et devaient la payer au prix fixé par le Ministre. On le voit, nous nous trouvons ainsi bien loin du marché libre, idéal de l'Economie libérale !

On s'est posé la question de la légalité de telles sociétés commerciales. La question me paraît peu intéressante. Seul un fait doit retenir notre attention, c'est qu'un monopole a été institué, par l'Etat pour tout le commerce extérieur, et qu'une tarification des prix a été établie par lui. Il y a là une ingérence considérable de l'Etat dans le domaine des affaires particulières, et c'est ce qu'il nous faut souligner. Ingérence assez malheureuse encore, car les achats furent, paraît-il, souvent

mal faits, par des gens sans compétence: les prix furent mal fixés, et la répartition, abandonnée aux directeurs des consortiums, n'eut souvent d'autres règles que les sympathies de ces importants personnages. Il y eut même des tentatives d'accaparement, et ainsi, monopole et consortiums contribuèrent, chacun pour leur part, à la hausse des prix.

Car, pendant ce temps, les prix montaient toujours : insuffisance de la production, raréfaction de la monnaie métallique, multiplication fantastique de la monnaie fiduciaire, et, en conséquence, crise du change; enfin, il faut bien le reconnaître, diminution de la moralité dans les transactions commerciales; voilà autant de facteurs qui ont, eux aussi, largement contribué à la hausse des prix de toutes choses.

Là encore, une série de mesures furent prises, qui, elles aussi, ne furent pas toutes des plus heureuses : la loi du 29 Avril 1916 autorise les préfets à taxer toutes les denrées, sauf le pain et la viande, dont la taxation appartient depuis longtemps aux maires. Conformément à cette loi, des taxations furent opérées; mais c'est là une réglementation difficile; en effet, on prit généralement pour base le prix maximum pratiqué dans le département taxé; immédiatement, la plupart des commerçants qui ne vendaient pas au prix le plus fort, évaluèrent leur marchandise au maximum permis.

Le 22 Avril 1916, une loi ordonna la taxation du charbon par le Ministre; le 29 Juillet suivant, les céréales furent taxées, et les préfets reçurent le droit de les arrêter au passage, dans quelque condition que ce fût; le 5 Août 1917, loi sur les réquisitions civiles, qui

ne fut pas appliquée ; etc. etc. Notons qu'en 1920, le blé a encore été taxé.

Pendant que nous sommes sur ce domaine des interventions de l'État dans le commerce et l'industrie, il nous faut signaler aussi de la part des municipalités des tentatives de lutte contre la vie chère. Ces tentatives se firent en dépit de la loi, qui interdit aux communes de faire des actes de commerce ; mais on les laissa cependant agir à leur guise et, en plusieurs lieux, on peut relever la création de boucheries municipales.

J'ai indiqué tout à l'heure, parmi les causes de la cherté croissante de la vie, le manque de moralité dans les transactions. C'est un fait fâcheux à constater pour la dignité de l'homme, mais c'est un fait : beaucoup ont cherché à s'enrichir en profitant des malheurs nationaux : M. Bourdin s'appelle légion. Il serait curieux de rechercher l'origine de cette espèce de folie du gain qui s'est emparée de certains de nos compatriotes au cours de la guerre, et il semble bien que l'on doive la reconnaître dans une exaltation des principes individualistes. Le désir effréné de jouissance individuelle peut seul déterminer l'homme à ces actions, dont le souvenir doit se changer en remords pour celui qui a la moindre conscience d'un lien de solidarité sociale. Quelle que soit l'origine de cette diminution de la moralité commerciale, elle existait, elle existe encore, et des spéculateurs agissent à l'encontre de nos intérêts nationaux pour la réalisation de leurs intérêts personnels. On résolut donc de réprimer la spéculation, et les lois du 20 Avril 1916 et du 23 Octobre 1919 vinrent renforcer l'article 449 du Code pénal. Ces lois pré-

voient deux sortes de délits : la hausse exagérée du prix de la marchandise par manœuvre ; l'écart exagéré entre le prix de revient et le prix de vente. Mesures extrêmement graves et attentatoires à la liberté du commerce, plus encore que la taxation par acte de la puissance publique : cela devient la taxation par le juge ; c'est donc une sorte de retour aux arrêts de règlement, variant d'un ressort de Cour d'Appel à l'autre, ce qui peut enlever beaucoup de sécurité dans les opérations commerciales. D'ailleurs, cette loi est en réalité plutôt un épouvantail qu'autre chose. Quand le consommateur se plaint d'être trop exploité, le ministère public reçoit des ordres, et quelques exemples sont faits : le consommateur est content ; les spéculateurs sont intimidés pendant quelques jours, et recommencent ensuite.

On peut se demander si cette loi n'est pas le contraire de ce qu'il eût fallu. Si l'on avait carrément abrogé l'article 419 du Code pénal, et autorisé la constitution de cartels, en les chargeant de contrôler les prix, et la production, on aurait ainsi institué une vaste bourse de commerce, indiquant un cours normal ; on aurait eu ainsi une base certaine pour punir la spéculation. La liberté du commerce et de l'industrie se trouve donc, grâce à toutes ces mesures, sérieusement compromise.

La hausse du coût de la vie amena encore une autre mesure. On sait que l'école socialiste, avait, longtemps déjà avant la guerre, l'idée de l'*impôt moralisateur* ; d'autre part, elle ne pouvait considérer avec bienveillance les fortunes considérables qui se sont élevées pendant la guerre ; il y avait eu des affaires magnifiques à traiter, principalement dans les fournitures de l'Etat ; et,

grâce à des abus, à des faveurs, voire à des compli-
cités coupables — dont nous n'avons pas à nous occu-
per ici — beaucoup de marchés de fournitures de l'Etat
furent scandaleux. Ces mœurs, plus qu'équivoques dans
les rapports avec la puissance publique, devaient natu-
rellement se retrouver dans les rapports entre particu-
liers. C'est là, au moins autant que dans les diverses
crises que nous venons d'examiner, qu'il faut rechercher
les causes de la « vie chère ». Or, depuis longtemps,
ai-je dit, l'école socialiste avait des idées sur la fiscalité
moralisatrice et niveleuse. C'était une magnifique occa-
sion d'appliquer ces principes, et la majorité parlemen-
taire n'y manqua point. La loi du 1^{er} Juillet 1916 sur
les bénéfices de guerre fut votée. L'Etat avait, d'ail-
leurs, un urgent besoin de trouver une matière imposa-
ble nouvelle, pour essayer de faire face à ses charges
croissantes ; l'impôt socialiste se trouva ainsi recouvert
d'un voile patriotique.

Cette loi du 1^{er} Juillet 1916 devait s'appliquer jusqu'à
l'expiration du douzième mois suivant le décret fixant
la fin des hostilités ; elle vise tous les individus, excep-
tion faite des agriculteurs qui ont passé un ou plusieurs
marchés de fournitures avec l'Etat ; tous ceux qui, acci-
dentellement, ont fait un acte de commerce ; tous ceux
qui ont traité avec une administration publique ; les
entrepreneurs d'exploitations minières ; enfin tous les
patentés. Donc, tous ceux qui ont fait, professionnel-
lement ou non, acte de commerce avec qui que ce soit,
entre le 1^{er} Août 1914 et le 23 Octobre 1920.

En conséquence, toutes ces personnes devaient faire
connaître à l'administration le montant de leur bénéfice

net d'avant la guerre, étant entendu que ce bénéfice net ne pouvait être estimé au-dessous de cinq mille francs, ou des intérêts à 6 % des capitaux réellement engagés dans l'entreprise. Si le contribuable est patenté, et ne veut pas, ou ne peut pas, évaluer son bénéfice net antérieur à la guerre, ce bénéfice est fixé forfaitairement à trente fois la valeur du principal de sa patente.

Ayant déclaré son bénéfice net d'avant guerre, réel ou forfaitaire, le contribuable doit encore faire connaître exactement à l'administration son bénéfice actuel : sur ce bénéfice supplémentaire, on lui permet de déduire cinq mille francs ; le surplus forme la masse imposable à laquelle l'impôt s'applique à un taux de 50 % jusqu'à cinq cent mille francs et de 80 % au-dessus.

C'est donc le partage pur et simple entre l'industriel, ou le commerçant, et l'Etat ; dans un temps autre que le nôtre, où chacun rêve de « faire des affaires », cette mesure eût pu décourager le commerce et l'industrie ; il n'en a rien été, mais on peut se demander si une telle mesure n'a pas, elle aussi, contribué à l'augmentation du coût de la vie.

Ainsi, au cours de la guerre, l'Etat s'est cru, à de nombreuses reprises, obligé d'intervenir dans les affaires des citoyens ; certaines de ces mesures étaient justes dans leur principe, mais la plupart ont été mal organisées ; d'autres furent franchement mauvaises. et parmi celles-ci on peut ranger presque toutes les mesures ayant rapport aux relations économiques, intérieures ou internationales.

La guerre terminée, les mesures interventionnistes de l'Etat ne cessèrent pas ; et il semble bien que ces me-

sures trouvent leur origine dans les événements qui se sont développés en Russie depuis 1917 ; c'est franchement à la nationalisation industrielle qu'elles nous conduisent. Les lois du 16 Octobre 1919 et du 9 Septembre 1919, l'une sur l'utilisation de l'énergie hydraulique, l'autre sur le régime des mines, tendent en effet à *nationaliser* notre production d'électricité et notre production minière.

On sait que, sous le régime de la loi de 1810, les mines appartenaient en toute propriété aux concessionnaires ; elles étaient soumises, à un droit de propriété, comme un immeuble quelconque, bien que le droit de propriété attaché à la mine fût d'une nature spéciale.

On sait aussi que certaines mines avaient rapporté des sommes considérables aux heureux titulaires de la concession, et cette raison est une de celles qui poussèrent le plus les politiciens à faire tomber les mines dans le domaine public. Comme le gouvernement ne pouvait les exploiter lui-même, et qu'il ne pouvait mettre de conditions à la reconnaissance de concessions, il était, depuis longtemps, extrêmement difficile de se faire attribuer des concessions minières.

D'autre part, l'électricité prend chaque jour une importance plus considérable dans notre vie économique. L'éclairage électrique, l'outillage électrique se répandent actuellement de plus en plus. Le législateur a cru voir là une source particulière de revenus pour l'Etat, et c'est ainsi que la presque nationalisation des mines et de l'énergie hydraulique a été décidée. Désormais, les mines, et les eaux capables d'engendrer un courant électrique, font partie du domaine

public, comme nos chemins de fer et nos routes; elles deviennent donc inaliénables et imprescriptibles, et se trouvent la propriété de l'Etat. Les deux lois du 9 Septembre et du 14 Octobre 1919 ont pour but de régler à l'avenir les rapports entre l'Etat et les concessionnaires des entreprises minières et électriques. L'ingérence de l'Etat dans les affaires du concessionnaire de chutes d'eau est un peu moins grande que dans celles du concessionnaire de mines. Commençons donc par la première.

Pour exploiter une chute d'eau, un ruisseau, un lac, une rivière, ou même l'énergie des marées, il faut désormais une autorisation, ou une concession de la puissance publique. Avant le vote de la loi du 26 Octobre 1919, une autorisation n'était nécessaire que pour l'établissement d'une usine sur un cours d'eau appartenant au domaine public. C'est selon l'importance de l'énergie aménagée pour l'industrie, que les établissements sont placés sous le régime de la concession ou de l'autorisation. Toute usine, produisant plus de 150 kilogs-watts, et fournissant l'énergie électrique à des services publics, est soumise à la concession; celles qui ne fournissent pas de services publics peuvent produire jusqu'à 500 kilogs-watts sous le régime de l'autorisation; au-delà, une concession est toujours nécessaire.

Les autorisations et les concessions sont *précaires* : en effet, les cours d'eau font désormais tous partie du domaine public, et toute concession sur le domaine public est essentiellement précaire. Les concessions sont donc *temporaires*; leur durée est de 75 ans. Si 10 ans avant la fin de cette période, l'administration n'a pas fait savoir aux intéressés sa décision de leur retirer la con-

cession; celle-ci est prorogée de plein droit pour 30 ans. A l'expiration du terme de la concession, celle-ci revient à l'Etat qui a un droit de préférence pour l'achat du matériel et des outils, à dire d'expert. L'Etat possède aussi des garanties pour s'assurer le retour de la concession et de son outillage en bon état.

En retour de ces avantages, l'Etat peut subventionner les entreprises qui se créent, en leur donnant une usine, ou en leur confiant des capitaux. En retour de ces avances, il reçoit des obligations productives d'intérêt, ou des actions, ordinaires ou privilégiées, qui lui permettent non seulement d'être représenté à l'assemblée des actionnaires, mais aussi au conseil d'administration. Il devient donc actionnaire des concessions hydrauliques; comme prix de sa concession, il perçoit une taxe, qui peut être représentée par des actions d'apport, jugées préférables aux impôts.

L'Etat perçoit encore d'autres redevances : une redevance annuelle de 0 fr. 05 par kilog-watt produit et une redevance contractuelle, fixée par le cahier des charges et proportionnelle au nombre de kilog-watt-heures produits, ou au bénéfice réalisé. Un tiers de cette dernière redevance est donné aux départements et aux communes sur lesquels coule le cours d'eau concédé ; un dixième en est affecté aux besoins de l'agriculture et du reboisement.

Les établissements existant au moment de la promulgation de la loi ont gardé leur forme et leur réglementation pour 75 ans ; à l'expiration de cette période, ils feront retour à l'Etat, dans les mêmes conditions que les concessions nouvelles.

C'est, on le voit, une intrusion considérable dans le domaine de l'activité industrielle ; cette intrusion est encore plus complète dans le régime minier instauré par la loi du 9 Septembre 1919.

Comme les chûtes d'eau, lacs, rivières, etc., les mines font désormais partie du domaine public. Elles appartiennent à l'Etat, qui pourra faire des concessions dans les formes et aux conditions qu'il voudra ; ces concessions rentrent dans la catégorie des concessions de travaux publics et sont soumises au cahier des charges. La loi règle même certains points que l'administration devra faire figurer à ce cahier des charges : la durée de la concession, la participation de l'Etat aux bénéfices, la participation des ouvriers aux bénéfices, le salaire minimum des ouvriers, les conditions de déchéance, de retour à l'Etat, de vente des produits de l'exploitation, la détermination des industries qui doivent jouir d'un droit de priorité pour les achats.

On le voit, la loi du 9^e Septembre 1919 met entièrement les exploitations minières sous l'autorité de l'administration.

Comme les concessions d'eau, les concessions de mines se rattachent aux travaux publics et ne peuvent être que temporaires ; leur durée est de 99 ans pour les mines de houille et de lignite, et de 50 à 99 ans pour les autres. A la fin de la concession, la mine fait retour à l'Etat, qui jouit, là encore, d'un droit de préférence pour le rachat du mobilier.

Les concessions de mines ne sont plus gratuites ; le concessionnaire doit d'abord payer une redevance fixe de 0 fr. 50 par hectare concédé ; il doit ensuite une redevance proportionnelle sur le produit net de l'année

précédente, actuellement fixée à 6 %; ces charges existaient déjà sous le régime de 1810; la nouvelle loi en ajoute d'autres: l'Etat perçoit une part des bénéfices, fixée par le cahier des charges, part proportionnelle au produit net de l'exploitation; le cahier des charges oblige, nous l'avons dit, les concessionnaires à se constituer en société anonyme à participation ouvrière; la part des ouvriers est fixée par le cahier des charges, et, en cas d'insuffisance des revenus de l'exploitation, est imputable sur la part de l'Etat jusqu'à concurrence de 25 % de cette dernière. Enfin, lorsque la concession sera parvenue à son terme et que le capital de la société aura été remboursé, l'Etat et la coopérative ouvrière viendront en concurrence avec les actionnaires pour le partage de l'actif.

Voici donc, rapidement passées en revue quelques-unes des principales lois votées pendant et depuis la guerre.

Nous constatons qu'elles ont généralement une tendance fortement interventionniste, tendance fort compréhensible lorsqu'il s'agissait de prendre des mesures relatives à la défense nationale. Il est cependant curieux de souligner une coïncidence: c'est pendant que toutes ces mesures interventionnistes étaient votées que s'élaboraient les lois sur la convention collective de travail et l'augmentation de la capacité juridique des syndicats, dont les principes sont en contradiction avec ceux de l'interventionnisme.

Nous sommes donc, à l'heure actuelle, en présence de deux tendances bien opposées: l'une de centralisation économique; l'autre de dispersion des pouvoirs de l'Etat. Il est angoissant de se demander laquelle l'emportera.

CHAPITRE X

Conclusion

Voici donc terminée la revue des lois qui nous ont régis depuis plus d'un siècle ; revue au cours de laquelle beaucoup de choses nous ont forcément échappé, ou que nous n'avons pu examiner : il faudrait des volumes et des volumes pour tenter d'étudier, même sommairement, tout ce qui a été promulgué ou décrété depuis 1789. Nous avons pu cependant nous rendre compte de la direction générale suivie par l'évolution de notre Droit.

Nous sommes partis, en 1789, d'un état de Droit absolument conçu dans l'idéal, et presque entièrement appliqué comme si la réalité était conforme au rêve philosophique du XVIII^e siècle. Puis, nous avons vu, peu à peu, le système se perfectionner par cela même qui semblait devoir le détruire ; nous l'avons vu enfin se désagréger, lentement d'abord ; puis les coups sont devenus de plus en plus forts, et aujourd'hui, selon le mot de M. Morin, « les faits se révoltent contre le Code ». Quelles conclusions devons-nous tirer de ces observations ?

La première, c'est que le système individualiste et contractuel, issu de la philosophie de Rousseau, est faux.

Je dirai même plus: il est contre nature. En effet, ce n'est pas par un contrat librement consenti que les hommes sont sur la terre. Nous sommes en ce monde parce que deux êtres se sont rencontrés et se sont unis, et nous sommes le fruit de leur union. Mais, pourrait-on nous dire, cette union était le résultat d'un contrat. A cela, je n'hésite pas à répondre : non. L'union de l'homme et de la femme n'a rien de contractuel : c'est un fait, conditionné par bien des facteurs dont la volonté est souvent absente : la force, la violence, l'amour même peuvent se trouver à la base de l'union de l'homme et de la femme, sans qu'il y ait eu le moindre contrat stipulé ou sous-entendu. Ce n'est que par une déformation de l'entendement juridique que l'on peut voir dans cette union, même rendue durable par le mariage, un contrat. C'est un fait, et le mariage est un état de fait.

Les conséquences du fait accompli sont fort naturelles : un autre être humain vient au monde, envers lequel on ne s'est engagé en rien ; et si la quasi unanimité des lois du monde entier s'accorde à reconnaître l'existence d'obligations du père au fils, et du fils au père, je n'ai jamais entendu dire qu'il y ait eu un esprit assez formaliste pour donner à ces obligations une origine contractuelle : il y a un devoir naturel qui peut engendrer des obligations aussi bien que le contrat : c'est là encore un fait devant lequel on doit s'incliner, et qui par son existence, détruit tout le système du Contrat Social.

Puisque nous reconnaissons l'existence d'un devoir naturel entre les membres d'une même famille, et que ce devoir engendre des obligations, rien ne nous em-

pèche de reconnaître également l'existence d'un devoir naturel entre les membres d'une même nation ou d'une même profession. C'est naturellement que les hommes s'unissent, sans avoir besoin de passer un contrat, pour défendre en commun leurs intérêts communs, et tout ce que nous avons examiné au cours de cet ouvrage nous le montre clairement. Y a-t-il, ailleurs que dans la loi, un contrat d'association, un contrat de syndicat ? Non, ce sont là des fictions juridiques, acceptées pour adapter des situations de fait à la loi, mais ce ne sont que des fictions. En dehors du tribunal, il ne faut donc pas accorder aux mots : contrat d'association, contrat syndical, convention collective de travail, une valeur autre que celle d'une étiquette, et d'une étiquette trompeuse.

Nous pouvons donc conclure que presque toute notre législation centralisatrice et individualiste est fausse, comme reposant sur une donnée fausse. Tout est-il à reprendre en elle ? c'est là une question fort grave, posée à l'heure actuelle, et à laquelle bien des réponses contradictoires sont apportées. Il semble, cependant, que parmi ces réponses il en est une qui prend aujourd'hui une importance toute particulière ; c'est la réponse socialiste. On sait que c'est au nom de leurs doctrines économiques que les socialistes russes ont bouleversé l'ordre de choses existant dans leur pays ; c'est au nom du même idéal que certains voudraient instaurer le même régime en France et dans le monde entier : on y veut voir comme une annonce de ce que sera la société de demain. Je crois que l'on se trompe : le régime socialiste intégral ne correspond pas plus à la réalité humaine que le régime individualiste absolu. Il y a deux facteurs dans

la société : l'homme, et les groupements d'hommes. Il faut donc répartir les droits et les devoirs de chacun de ces éléments, sans que le domaine de l'individu empiète sur celui du groupement, et inversement. Partage plein de difficultés, auquel l'humanité tend depuis son origine, et qu'elle n'arrive pas à réaliser d'une manière stable.

Examinons donc cette redoutable question : *que devrait être la société ?*

Il y a, ai-je dit, deux facteurs à considérer : l'homme d'une part ; d'autre part les groupements d'hommes. Commençons par la cellule de la société, l'individu humain.

C'est ici que la question prend toute sa complexité et toute sa confusion, car pour parler convenablement de l'homme, de ses droits et de ses devoirs, il faudrait commencer par se poser d'éternelles questions métaphysiques ; que sommes-nous ? d'où venons-nous ? où allons-nous ? Questions délicates, auxquelles chacun répond selon ses croyances ; et selon la confession ou la philosophie à laquelle on se rattache, la question sociale peut recevoir les réponses les plus diverses.

Accordons à l'homme le minimum de ce qu'on peut lui accorder : c'est un être pensant, intelligent et doué de liberté ; du fait qu'il pense, qu'il raisonne, donc saisit des rapports de cause à effet, et qu'il est libre, il est responsable. Ceci reconnu, on doit lui accorder, dans nos sociétés contemporaines, une très grande liberté individuelle ; il doit avoir la liberté d'aller et de venir, la liberté de conscience, la liberté de la presse et de la parole, la liberté de choisir sa profession, enfin toutes les libertés

individuelles, à charge cependant de n'en point faire abus. Car l'homme ne vit pas seul : il est issu de l'homme et de la femme, et du fait qu'il est venu au monde sans qu'il y ait eu consentement de sa part, de même qu'il donnera la vie, sans consentement de leur part, à d'autres êtres humains, naissent pour lui et pour ses auteurs, des devoirs et des droits, d'origine non contractuelle, mais cependant absolus et dont il ne saurait se dégager sans agir contre la nature elle-même. Il faut donc que l'homme, être libre et intelligent, se soumette tout d'abord aux lois de la nature. Il a des droits et des devoirs *naturels* envers ceux qu'il met au monde : droit à l'obéissance, droit au respect, et allons même jusqu'à dire : droit à l'affection ; — devoir de nourrir ses enfants, de les instruire, de les mettre en mesure de gagner leur vie, en un mot, de les *élever* ; il a des devoirs envers ses parents.

D'autre part, l'action procréatrice faite en commun crée des droits et des devoirs entre les collaborateurs : tout cela n'est que le résultat d'une morale bien simple et bien ancienne, aujourd'hui encore consacrée par nos lois : celles-ci ont seulement faussé l'origine des obligations qu'elles consacrent, en voyant la source de toutes les obligations entre les époux dans un contrat, alors que, pour la plupart, elle est uniquement dans un acte accompli en commun.

Voici donc la liberté que nous avons accordée à l'homme comme créature intelligente et responsable déjà bien diminuée par le fait qu'il est engendré et qu'il engendre. D'autre part, si l'homme a naturellement des devoirs envers ses parents et ses enfants il a, non moins

naturellement, des devoirs envers ses frères, et la limite de la liberté humaine se resserre encore.

Mais ce n'est pas tout : si l'homme a des devoirs naturels envers ses parents, ses enfants et ses frères, ceux-ci ne forment pas la seule société dans laquelle il s'agit ; d'une manière ou d'une autre, par parenté, par violence, par alliance, et même par contrat, des familles se sont unies les unes aux autres et ont formé une société plus étendue, dans laquelle la communauté d'intérêts fait naître des devoirs communs.

Ces intérêts sont de nature variée ; selon leur origine, ils donnent lieu à divers groupements de forces sociales. Les uns sont communs à quelques groupes familiaux habitant le même endroit : nous nous trouvons en face d'intérêts locaux, auxquels correspond notre droit communal ; les autres sont communs aux habitants d'une même région : nous sommes en face de ce qui correspond à notre droit régional, bien incomplet encore ; d'autres sont communs à un ensemble de régions unies sous un même gouvernement et sous une même administration générale : nous sommes alors en présence des intérêts nationaux et de ce qui correspond à notre droit constitutionnel et à notre droit administratif général. On pourrait aller plus loin encore, et trouver des intérêts communs à toute la planète, et reconnaître l'existence d'un droit international ; ici les difficultés deviennent considérables, car les intérêts communs se trouvent balancés par tant d'intérêts contradictoires, qu'il nous paraît, aujourd'hui, et malgré la Société des Nations, presque impossible de trouver un *modus vivendi*.

Voici donc toute une série de groupements naturels, ou d'un artifice si dissimulé qu'ils nous paraissent tous naturels, qui ont chacun des droits ; et ils ne sont pas les seuls. N'oublions pas que l'homme travaille pour vivre et que le même genre de travail donne naissance à une foule d'intérêts communs ; que ces intérêts sont respectables et doivent trouver leur place dans la cité bien ordonnée. Donc, à côté des groupements nationaux, régionaux, locaux et familiaux, il faut reconnaître et établir le groupement syndical.

La liberté de l'homme vivant en société se trouve donc singulièrement diminuée, et en dehors de toute participation de sa volonté : nous nous trouvons en face de ses intérêts individuels et de ses intérêts collectifs : ce sont ces derniers qui doivent avoir la priorité. L'homme peut donc agir librement tant que son action ne lèse ni sa famille, ni sa commune, ni sa région, ni sa patrie, ni sa profession ; il traite alors avec ces groupements ou avec ses semblables de puissance à puissance : ici nous sommes dans le domaine de la liberté individuelle, par conséquent du libre contrat.

Il faut donc reconnaître que l'homme peut et doit exercer son activité sur un double terrain ; l'un, où sa volonté individuelle doit se confondre avec la volonté du groupement auquel il appartient ; l'autre, où il jouit d'une autonomie complète.

Cependant, il peut arriver que la volonté collective soit injuste et lèse des intérêts particuliers fort respectables : il serait alors nécessaire de créer un organe dont l'objet serait de redresser les erreurs de la volonté collective, de réparer les fautes commises par les col-

lectivités envers leurs membres, d'empêcher les collectivités de sortir de leurs attributions propres, en un mot, de réprimer les *abus de droit*, dont la notion commence à sortir de la jurisprudence contemporaine.

Il nous reste maintenant à délimiter les droits et les devoirs de chacun des grands groupes sociaux dont nous venons de parler : commune, région, nation et profession. Je ne parlerai pas ici de l'humanité comme d'un groupe naturel, car, ainsi que je l'ai déjà dit, trop d'intérêts se contredisent dans un aussi vaste ensemble pour que l'on puisse considérer le genre humain comme un tout social.

De tous ces groupes sociaux, le système contractuel et individualiste de la Révolution n'en a consacré qu'un seul, la nation, à laquelle il a donné bien des attributions qui ne lui revenaient pas. La nation était chargée de tout administrer ; le département et la commune n'étaient que des subdivisions administratives sans autonomie, le groupement professionnel avait disparu. Cette omnipotence de la nation tend à se fractionner à l'heure actuelle ; nous avons vu que les Syndicats tendent de plus en plus à s'emparer d'une partie de l'autorité : ils ont même réussi à se faire reconnaître un véritable pouvoir législatif. De plus, on se lasse de voir tant de choses se régler à Paris, dans les bureaux anonymes d'un ministère lointain ; on voudrait depuis longtemps, et il faut espérer que l'on y arrivera, décentraliser. On a déjà déconcentré. Il faudrait maintenant donner une autonomie réelle aux régions et aux communes.

Quel est, en effet, le devoir de l'Etat ? Il doit, en

premier lieu, surveiller les rapports du groupement qu'il représente avec les autres groupements nationaux; il doit faire respecter l'ordre que l'étranger ou les factieux tenteraient de troubler; il doit s'occuper de l'administration générale; c'est-à-dire relier entre eux les points éloignés du territoire; répartir les charges d'intérêt commun entre les diverses régions, et même intervenir pour que les régions favorisées viennent en aide à celles qui le sont moins, surveiller les rapports des hommes entre eux et avec les groupements administratifs ou professionnels; il doit donc se faire l'agent supérieur de la police, le chef de la force armée et de la justice, le collecteur des impôts, d'intérêt général, le répartiteur de la bienfaisance et le lien entre les divers membres de la nation. Cela n'implique nullement la centralisation outrancière qui nous est imposée depuis l'an VIII.

Dans les régions, l'administration des choses purement régionales, doit être régionale; en cela, les auteurs de la Constitution de 1791 avaient raison. Il faudrait que chaque partie du territoire puisse librement régler les affaires qui ne concernent qu'elle seule; il serait cependant nécessaire que cette administration régionale se fasse conformément à des règles générales, établies par l'Etat. Mais là doit se borner l'ingérence de l'Etat dans les affaires régionales.

Il faudrait donc donner une importance plus considérable et une plus grande autorité à nos conseils régionaux. D'autre part, le département est une division administrative factice, qui n'est pas encore devenu, dans la plupart des cas, un organisme doué d'une vie

réelle, il faudrait donc refondre entièrement les cadres administratifs de notre pays, et diminuer le nombre des divisions territoriales. Il faudrait encore donner aux assemblées régionales un représentant plus stable que la commission départementale et dont les attributions seraient plus larges, en même temps que l'autorité des préfets serait diminuée ; les attributions de ces derniers devraient être réduites à des fonctions de directeurs de la police, de surveillants de l'exécution de la loi et d'administrateurs locaux des intérêts purement nationaux.

Tel est, dans ses grandes lignes, le programme de l'école régionaliste la plus avancée et qui est, en somme, la seule logique avec ses principes. En effet, si l'on se contentait de diminuer le nombre des divisions administratives, de supprimer les sous-préfets et de concentrer les pouvoirs de plusieurs préfets entre les mains d'un seul, on aurait encore resserré la centralisation, et, en conséquence, agi contrairement au but que l'on se serait proposé.

A l'exposé de cette doctrine, des hommes très éminents, tels M. Hauriou, manifestent des craintes. « Si, disent-ils, on supprime la centralisation, nous nous trouvons en face d'intérêts disparates qui vont chercher à se dominer les uns les autres ; aucune action d'ensemble ne sera possible à un gouvernement, surtout démocratique, qui n'aura pas à ses ordres un grand nombre de fonctionnaires, soumis et bien disciplinés ; dans des pays où le service militaire est obligatoire, une administration très centralisée est nécessaire pour concentrer les ressources et l'autorité. »

A ce plaidoyer en faveur de la centralisation, on peut répondre que si régionalisme veut dire administration des intérêts régionaux par les intéressés, cela ne veut pas dire administration des intérêts nationaux par les régions ; cela ne veut pas dire non plus que l'Etat doive se désintéresser de ce qui se passe dans les régions et laisser s'établir un régime d'anarchie ; cela ne veut pas dire non plus que l'administration, les finances ou la police doivent être entièrement abandonnées aux régions : cela veut dire que l'Etat ne doit intervenir dans les affaires régionales que lorsque les mesures prises sur un point du territoire intéressent également d'autres régions ou la nation elle-même, ou lorsqu'elles risquent de troubler l'ordre national. Il n'y a donc à la base des doctrines régionalistes complètes aucune des idées séparatistes que certains semblent redouter, mais au contraire des idées fédéralistes.

Il est une autre sorte de décentralisation qui doit compléter la précédente et que nous ne pouvons passer sous silence : la « décentralisation professionnelle ». Si l'on se souvient de ce que nous avons vu en étudiant l'action syndicale et la convention collective de travail, on comprendra facilement ce que je veux dire par là. Si en effet, la région gagne une certaine autonomie légitime, il est également juste et désirable que la profession atteigne à une autonomie de même genre. Il serait à souhaiter que les membres d'une même profession puissent s'entendre et régler certains détails qui ne concernent qu'eux, sans que l'Etat, la région, ou leurs représentants aient à s'en mêler. On ne peut que désirer l'apaisement des conflits perpétuels qui dressent,

dans notre vie contemporaine, l'ouvrier contre le patron et la profession contre la profession. Il est donc nécessaire que les professions aient leur statut, comme les fonctionnaires, comme les régions. Qu'un organe professionnel existe en France et soit amené à prendre les décisions applicables à tous les membres de la profession, c'est à l'heure actuelle, je le crois, une nécessité aussi grande que de retirer à l'État les pouvoirs qu'il retient indûment sur les administrations régionales et locales. Les tendances actuelles, la législation même et l'exemple du passé semblent contenir suffisamment d'indications pour qu'une loi juste soit élaborée à ce sujet. Il faudrait que le Syndicat acquiert une importance économique telle que le non syndiqué ne puisse exister ; il faudrait pour cela renforcer la répression des abus de la liberté syndicale, cantonner l'activité des groupements professionnels dans l'étude pure et simple des questions professionnelles, instituer des organismes d'arbitrage obligatoire et leur donner une juridiction déterminée ; il faudrait surtout interdire l'accès du syndicat à ceux qui ne font pas *actuellement* partie de la profession. On pourrait ainsi, — je me répète — obtenir un groupement professionnel jouissant d'une autorité certaine et dont l'existence et l'autorité faciliteraient le commerce et l'industrie par la suppression de la variété dans la production et la diminution des terribles aléas qu'entraînent nos grèves perpétuelles. Tous ne pourraient en retirer que des avantages : ceux-là seuls seraient lésés, dont l'intérêt est de faire naître le trouble.

Ainsi, à l'heure actuelle, deux grandes opérations

sont encore à faire pour terminer l'évolution du droit individualiste en droit solidariste : donner plus de liberté aux régions économique-géographiques qui doivent être le cadre administratif de demain ; donner plus d'autorité, pour amener plus de paix, aux groupements professionnels.

Voilà un beau programme de paix sociale à réaliser. Qui s'en chargera ?

Vu : le 3 mars 1921,
Le Président de Thèse :
G. MORIN.

Vu : le 5 mars 1921,
Le Doyen :
J. VALERY.

Vu et permis d'imprimer,
Montpellier, le 7 mars 1921,
Le Recteur :
COULET.

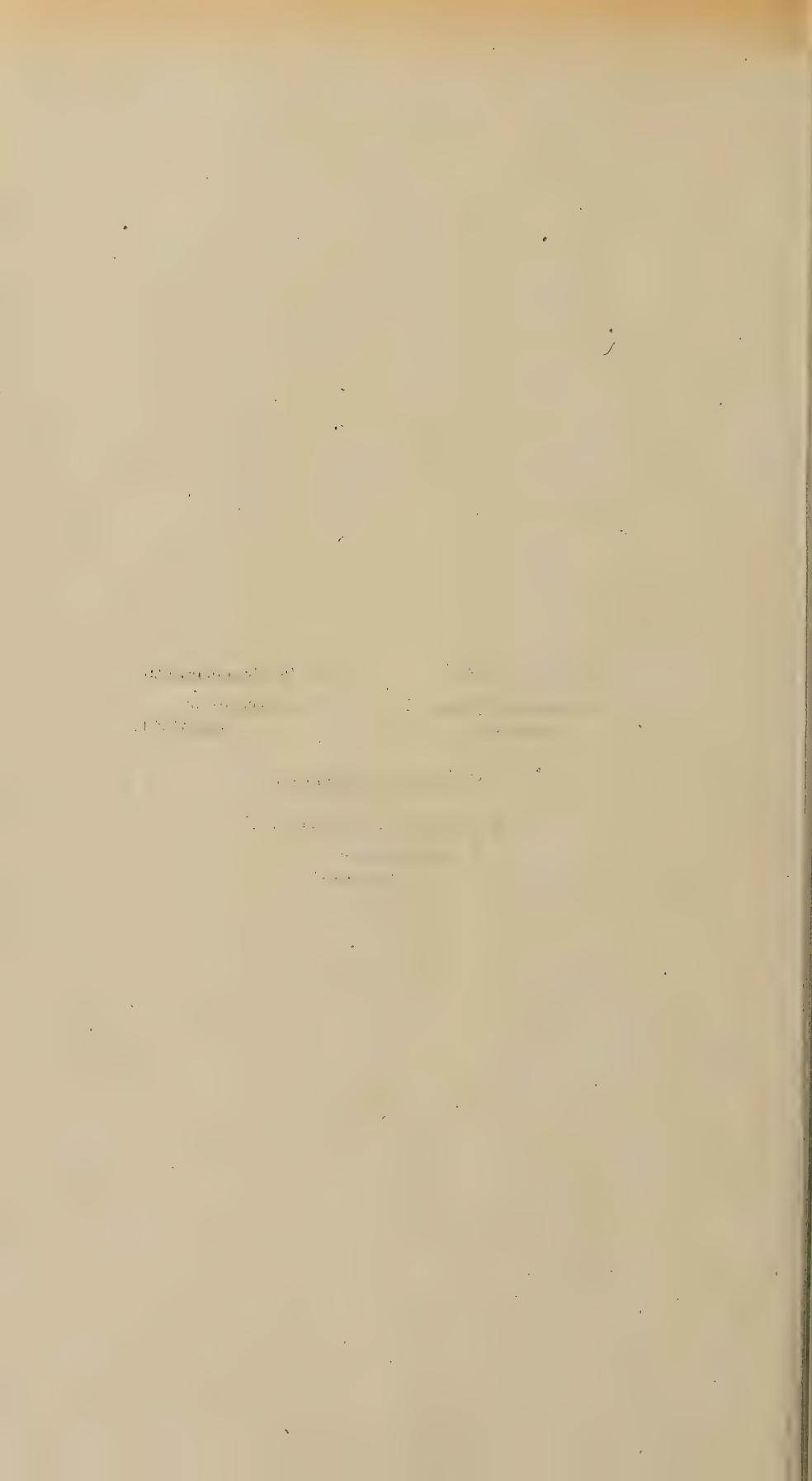


TABLE DES MATIÈRES

Introduction	7
--------------------	---

CHAPITRE PREMIER

La Souveraineté Nationale

L'Etat administratif et les idées à la fin du XVIII ^e siècle. — La doctrine du Contrat social. — La Souveraineté nationale. — La Loi. — La liberté, l'égalité et le contrat. — Danger des associations : menaces pour l'autonomie individuelle des contractants et des non contractants ; menaces pour la Souveraineté de l'Etat.....	12
--	----

CHAPITRE II

Le Droit public révolutionnaire et impérial

Rôle de l'Etat : gouverner et administrer. Période révolutionnaire : Nécessité de réviser le cadre administratif : le département. — Administration locale par des corps élus. — Election des fonctionnaires. — Restriction à l'électorat. — Préoccupation de protéger les agriculteurs. — Interventions de la Convention dans l'administration locale. —

Les commissaires du gouvernement créés par la Constitution de l'an III. — La Liberté. — Les Associations. — La Presse. — Période consulaire et impériale : Principe constitutionnel de l'an VIII. — Organisation administrative. — La souveraineté nationale centralisée. — Le Conseil d'Etat. — Le Code civil. — Les Associations. — La Presse. — Réalisation de la doctrine du Contrat Social : individualisme et centralisation.....

26

CHAPITRE III

La transformation du Droit public au XIX^e siècle

La révolution industrielle. — Les premiers Socialistes et l'Economie libérale. — Réforme des conseils administratifs locaux (1831 et 1833.) — Intervention de l'Etat dans l'industrie : les chemins de fer. — La Révolution de 1848 : le Suffrage universel : Réglementation du travail ; la Constitution de 1848. — Les Sociétés de capitaux. — Les décrets de *déconcentration*. — La liberté d'enseignement. — L'Empire et les chemins de fer. — La liberté : le droit de grève ; le mouvement syndicaliste. — Situation au début de la 3^{me} République. — La nouvelle organisation des administrations régionales. — Réorganisation du Conseil d'Etat. — L'organisation municipale de 1884.....

51

CHAPITRE IV

La liberté syndicale

Reconnaissance de la liberté de réunion et de la liberté de la Presse (1881). La renaissance des

groupements professionnels. — La loi du 21 Mars 1884, et la liberté syndicale. — Conception que le législateur de 1884 se faisait du syndicat. — La liberté syndicale d'après la loi de 1884 et la jurisprudence. — La loi de 1901 et la liberté d'association. — Extension des droits syndicaux par la loi du 12 Mars 1920. — Examen critique de cette loi. 83

CHAPITRE V

Les fonctionnaires et la liberté syndicale

Le fonctionnaire. — Nature du lien qui le rattache à l'Etat. — Antinomie entre la nature de ce lien et l'action syndicaliste. — Statut propre des fonctionnaires. — Possibilité des associations de fonctionnaires. 104

CHAPITRE VI

L'usage de la liberté syndicale. — La Convention collective de travail

Débordement du syndicalisme dans la politique. — L'influence marxiste sur le mouvement syndicaliste. — La C. G. T. et la lutte de classe. — Projet de la C. G. T. sur la nationalisation des chemins de fer. — Caractère politique de l'action cégétiste. — Tentative de *lois professionnelles* : la convention collective de travail. — Le caractère *législatif* de la convention collective de travail. — La convention collective de travail et la jurisprudence avant la loi du 25 Mars 1919. — La loi du 25 Mars 1919. — Examen critique de cette loi. — La liberté syndicale et le syndicat obligatoire. — Les améliorations possibles du syndicalisme 114

CHAPITRE VII

La solidarité nationale : assistance et prévoyance

La solidarité nationale. — Ses fondements. — L'assistance du point de vue du Contrat Social. — L'assistance et l'Etat. — L'assistance obligatoire. — Organisation de l'assistance : assistance médicale gratuite (L. 15 Juillet 1893); les enfants assistés (L. 24 Juin 1904); l'assistance aux vieillards et aux incurables (L. 14 Juillet 1905); l'assistance aux femmes en couches (L. 17 Juin 1913); l'assistance aux familles nombreuses (L. 14 Juillet 1913). — Examen critique de ces lois. — La prévoyance humaine : surveillance des nourrissons ; déchéance de la puissance paternelle. — La prévoyance matérielle : la mutualité ; les retraites ouvrières. — Critique de la loi de 1910. 137

CHAPITRE VIII

La réglementation professionnelle et la législation ouvrière

Réglementation professionnelle et législation ouvrière. — Les résultats de la liberté professionnelle au siècle dernier. — Nécessité de la réglementation professionnelle. — Professions libérales. — La déclaration des maladies contagieuses. — Etablissements dangereux. — Réglementation minière. — Réglementation du travail : travail des enfants et des femmes. — Repos hebdomadaire et limitation de la durée de la journée de travail. — Réglementation de l'embauchage et du paiement des ouvriers. —

Les accidents du travail et les maladies professionnelles. — Les sociétés à participation ouvrière (L. 26 Avril 1917).....	162
--	-----

CHAPITRE IX

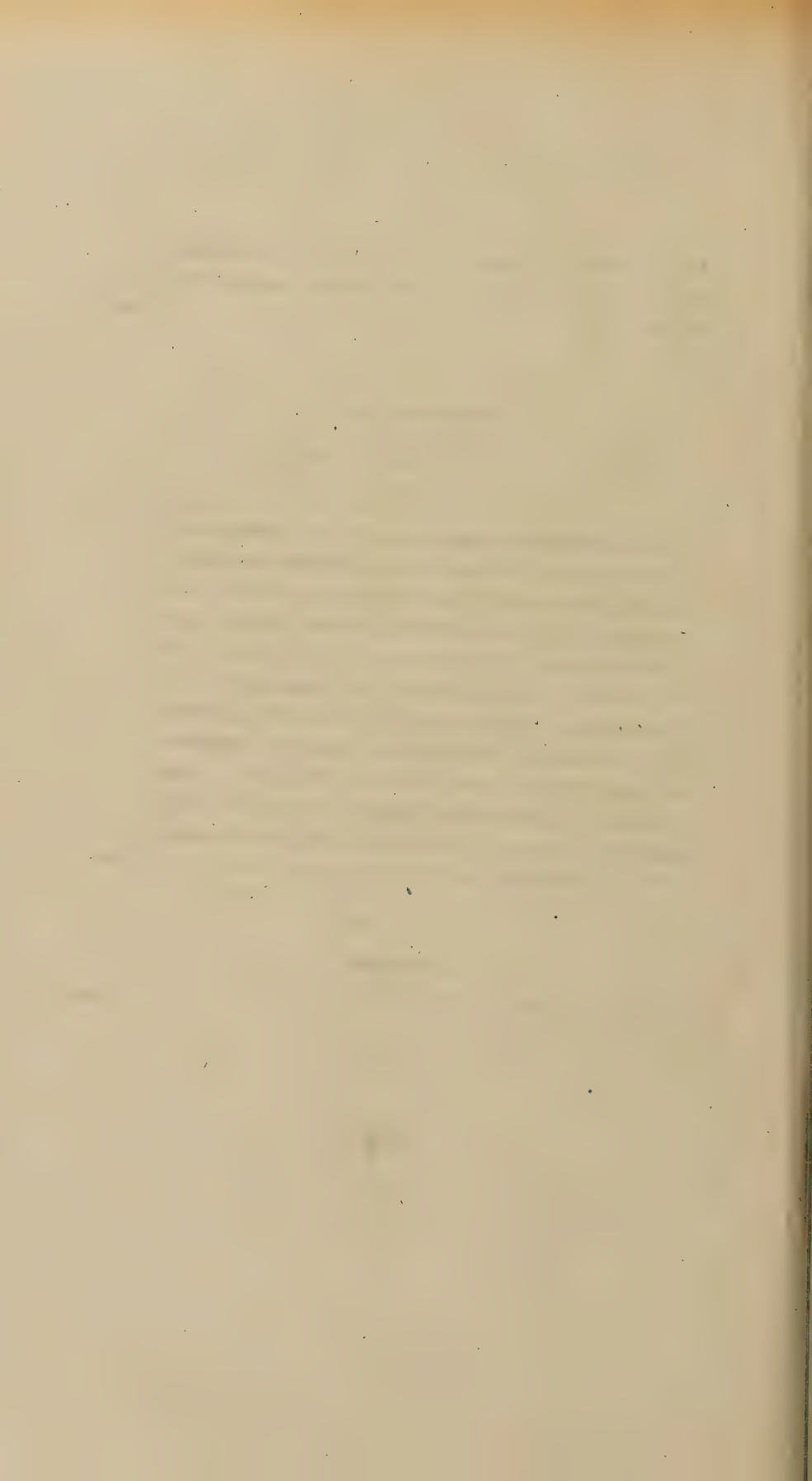
Intervention de l'Etat dans les affaires privées depuis 1914

Situation économique résultant de la mobilisation. — mesures exceptionnelles : suspension des délais ; décrets moratoires. — La question des loyers. — La question de l'immutabilité des contrats : la loi Faillot. — Les réfugiés. — Dommages de guerre. — Crise industrielle : réglementation des importations. — Crise du change : ouverture à l'Etat de crédits à l'étranger ; interdiction d'exporter les valeurs ; créations de consortiums pour les achats à l'étranger. — Tarifications. — Spéculation illicite. — Mesures fiscales : bénéfices de guerre. — Nationalisation des entreprises d'énergie hydraulique et des entreprises minières...	183
---	-----

CHAPITRE X

CONCLUSION	220
------------------	-----





ERRATA

- Page 18, ligne 18, lire : *saurait* et non : sauraient.
 Page 21, ligne 4, lire : *de* et non : du.
 Page 29, ligne 15, lire : *et* et non : ef.
 Page 38, ligne 29, lire : *seule* et non : seute.
 Page 40, ligne 25, lire : *aussi* et non : anssi.
 Page 44, ligne 30, lire : *derniers* et non : dernier.
 Page 46, ligne 9, lire : *d'ailleurs* et non : d'ailleur.
 ligne 15, lire : *arrondissements* et non : arrondissement
[mects].
 Page 52, ligne 10, lire : *prolonger* et non : prolenger.
 Page 54, ligne 20, lire : *préalable* et non : prélabate.
 Page 55, ligne 1, lire : *gouvernement* et non : gouvernemenï.
 Page 57, ligne 1, lire : *devait* et non : devai.
 Page 61, ligne 21, lire : *absolument* et non : ahsloument.
 Page 79, ligne 4, lire : ...raison d'être. Relativement, et non :
 raison d'être relativement.
 Page 87, ligne 31, lire : *1884* et non : 1834.
 Page 105, ligne 29, lire : *la loi* et non : laloi.
 Page 114, ligne 14, lire : *fût* et non : fut.
 Page 119, ligne 6, lire : *moindres* et non : moindre.
 Page 127, ligne 17, lire : *sauf son recours contre ses membres*
 et non : sauf son recours attaqué contre ses membres...
 Page 136, ligne 7, lire : *développée aussi, non plus...* et non :
 développée aussi ; non plus..
 Page 149, ligne 22, lire : *établie* et non : éthalie.
 Page 152, ligne 21, lire : *insuffisant* et non : insuffisants.
 Page 153, ligne 11, lire : *cédulaire* et non : cédullaire.
 Page 159, ligne 15, lire : *contenait* et non : contenaient.
 Page 160, ligne 13, lire : *critiquable* et non : criticable.
 Page 165, ligne 20, lire : *professions* et non : profesions.
 Page 184, ligne 4, lire : *connu* et non : connue.
 ligne 19, lire : *fallut* et non : fallût.
 ligne 23, lire : *eut* et non : eût.
 Page 230, ligne 28, lire : *pùssent* et non : puissent.

